

BÖLÜM I

1. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

A. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ DEVLET ANLAYIŞINDA DEĞİŞİME PARALEL OLARAK ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Bir sistem olarak kapitalizmin, 20 inci yüzyılda, çeşitli bölgesel ve devresel krizler yanında iki büyük ve kapsamlı bunalım yaşamıştır. Birincisi 1929 yılında; ikincisi ise, 1970'li yılların ortalarına doğru ortaya çıkmıştır. (G. Sayer, 1986, s. 43) 1929 yılı ekonomik kriz döneminde krizi atlattık ve ekonomiyi yeniden canlandırmak için o güne kadar yaygın anlayış olan klasik iktisat sorgulanmış ve Keynesyen yaklaşım mali politika olarak kullanılmaya başlanmış, bu politikalar doğrultusunda, devletin iktisadi yaşamdaki rolü ve ağırlığı hissedilir bir şekilde artmıştır. (N. Öztürk, 2002, s. 1) 1929 bunalımdan şiddetle etkilenen sistemin yeniden inşasında, sistem için bir çözüm olarak kamu girişimciliği savunulmuştur. Gerçekten de 1929 ekonomik bunalımı, liberal ekonominin en ateşli savunucularını bile, piyasa mekanizmasının ekonomiyi kendiliğinden ve dengeli bir biçimde yön vereceği konusunda şüpheye düşürmüştür. (Y. Kepenek, 1990, s. 21).

Keynes'in bunalımdan çıkmak amacıyla talep doğurucu kamu harcamalarının artırılmasına dair sunduğu önerileri de bu gelişmeleri özendirici bir etki yaratmıştır. Her ne kadar, bu tür teşviklerin geçici bir çözüm olduğu kanaati oluşmuşsa da, ikinci Dünya savaşından sonra kamu girişimciliği kavramı tekrar ön plana çıkmıştır. Hemen hemen bütün Avrupa ülkelerin de uygulanan ekonomiyi devlet eliyle canlandırma politikaları, devlet mekanizmasının toplumsal örgütlenme içindeki yerinin tekrar baştan ele alınmasına ve sosyal refah devleti kavramının yerleşmesine neden olmuştur. (A. Sarısu, 2003, s.1) Bu kavramın oluşmasının nedeni, ekonomide dışsallık probleminin ön plana çıkmasıdır. Dışsallık; ekonomik işlemlerde taraflar dışında üçüncü bir kişinin etkilenmesidir. Dışsallıkların varlığının çok sık tartışılması kamu girişimciliğini ön plana çıkarmıştır. Örneğin; demokratik bir toplumda eğitimin çok geniş bir dışsallığı olduğu ileri sürülmektedir. Sosyal etkinlik görüşünü savunanlar özel sektör tarafından sağlanan eğitimde dışsallığın göz ardı edildiğini ifade etmektedirler. Bu nedenle, kamu okullarına ihtiyaç olduğu kanaati çoğunlukla kabul görmüştür. Ayrıca kamu sektöründeki bazı faaliyetlerin devlet eliyle yapılması zorunlu hale gelmektedir. Bir

kamu malı herkesin kullanımına arz edilen ve herkesin beğenisine sunulan bir mal veya hizmettir. Bir kamu malının potansiyel kullanıcıları, mallar için rekabet halinde olmadıklarından kamu mallarının tüm kullanıcıları “bedavacı” (free riders) olma eğiliminde olup, özel olarak sağlanan kamu malına ödeme veya az ödeme istegindedirler. Sonuçta, kamu malları arzı konusunda tartışmalar çoğalmıştır. Örneğin bir kamu malı olarak hizmete sunulan bir radyo yayını herkese bedava sunulmaktadır. (S. Henke, 1985, s.3)

Bütün vatandaşların refahının devlet tarafından üstlenildiği bir yapı oluşturulmuş ve devletin ekonomik yaşamdaki yeri ve önemi artırılmıştır. Bu anlayışın hâkimiyetiyle kamu ekonomik kuruluşları gerek sayısal gerekse ulusal hasıllardaki oransal pay olarak önemli büyüklüklere ulaşmışlardır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin ekonomik yaşamdaki rolünü artıran diğer bir etmende değişen devlet anlayışıdır. “Sosyal Refah Devleti” olarak ifade edilen bu anlayış, savaş sonrası insan hakları konusundaki gelişmelerle birlikte ön plana çıkmıştır.

1950 ve 1970 yıllar arasındaki dönemde Batılı ülkeler iktisadi büyüme ve gelişme açısından en parlak yıllarını, sosyal devlet anlayışını yaşama geçirerek yaşamışlardır. Dönemin en karakteristik özelliklerini başında; yüksek oranlı iktisadi büyüme, istikrarlı bir ekonomi ve sürekli genişleyen kamu kesimi oluşturmuştur. Bu olumlu gelişmeler karşısında hiçbir hükümet kamu kesiminin büyümesini sınırlamak için kamu harcamalarını kıstırmayı düşünmemiş, doktriner olarak da kamu sektörünün büyümesine itirazlar olmamıştır.

Batılı ülkelerde yaşanan bu süreçte, Asya ve Afrika’da klasik sömürgeciliğin tasfiyesiyle oluşan yeni ulus devletlerle diğer gelişmekte olan ülkelerin, hızlı kalkınma sevdaları ve ulusalcı yaklaşımları, dönemin devletçi iktisat politikalarıyla çakışmış, söz konusu ülkelerin tamamına yakınında “kalkınma iktisadı” kuramları çerçevesinde “İthal ikameci sanayileşme” stratejisi başlatılmıştır. (N. Öztürk, 2002, s.1). Özellikle gelişmekte olan ülkelere, KİT’lerin kalkınma politikalarının uygulanmasında önemli bir araç olarak kullanılması 1970’li yılların ortalarına kadar devam etmiştir. Bu süreçte; gelişmekte olan ülkelere yönelen gelişmiş ülkelerin teknolojileri ve sermaye hareketleri KİT’ler üzerinden gerçekleştiğinden, KİT’lerin ürettiği katma değer GSYİH’deki payı 1980’li yılların başından sonra sahra altı Afrika ülkelerinde %17, Latin Amerika

ülkelerinde %12, Asya’da ortalama %15 gibi büyüklüklere ulaşmıştır.(N. Öztürk, 2002, s. 2)

1970’li yılların ortalarında dünyada başgösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütlerin doğduğu ve 1929’da başlayan gelişmelerin tam tersi bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. (A. Sarısu, 2003, s.1) Verimli ve etkin çalışmayan, doğal monopol olmayı verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusu olarak görülmüştür. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi akımı, İngiltere’de, 1970’li yılların sonlarından itibaren başlamış ve diğer ülkeleri de etkileyerek hızla yayılmıştır. (A. Sarısu, 2003, s. 1)

Doğal Monopol olma koşulları kamu girişimciliği için bir problem oluşturmaktadır. Eğer bir firmanın ortalama ürün maliyeti, çıktı arttığı halde düzenli olarak azalıyorsa firma “doğal monopol” haline gelmiş olur. Bu durumda, eğer piyasada birden fazla firma arz ediyorsa, her firma ortalama maliyet seviyesinde üretim yapmalıdır. Bu durumda, her firma, piyasa payını artırmak ve ortalama maliyetini azaltmak için fiyat kırmaya yöneleceğinden ekonomik anlamda savaş piyasada sağ kalanın olacaktır ve bu da doğal monopol ortamı olacaktır. Herhangi bir monopol durumunda, doğal monopolist, fiyatları yükseltecek, çıktıları sınırlandıracağından dolayı ekonomik israfa yol açacaktır. Böyle bir durumda yalnızca kamu girişimciliğinin çözüm olacağını düşünmek yanlış olur. Çünkü, kamu girişimcisinin davranışı talep ve arz koşullarında daha az hassas olacaktır ve özel girişimciye göre daha yüksek maliyetle çalışacaktır. Bu durum en iyi şekilde Adam Smith’in Milletlerin Zenginliği (Wealth of Nations) adlı eserinde işlenmiştir. Smith’e göre, “hükümdar ve tacirden daha çok birbirine benzemez, bağdaşmaz hiçbir karakter yoktur.” Smith, bu durumu gözlemlemiş ve şunu görmüştür. İnsanlar diğer insanların zenginliğini kendilerinininkinden daha çok fazla müsrifçe harcamaktadırlar. Bu durumda kamu idaresi ve memurları ticari gelirlerde direkt olarak bir çıkara sahip olmadıkları için israfçı ve müsrifçi olmaktadır. Smith, örneğin kamu topraklarının özel topraklarla kıyaslandığında ancak % 25’inin verimli olduğu görüşünü ileri sürmüştür. (Hanke, 1990, s. 33).. Sonuçta, Smith kamu mallarının özel hale getirilmesini tavsiye etmiştir. Ona göre, eğer bu yapılırsa, mal sahipleri varlıklarının değerlerini maksimize etme ve israftan kaçınma

eğiliminde olacaklardır. Smith şöyle devam etmektedir: “Hükümdar genellikle kendi egemenliğini daha da, büyütecek en iyi tarım alanlarına sahip olmak isteyecektir. Toprak sahibi ise, mülkü olan her toprak zerresinden en avantajlı bir şekilde yararlanacaktır.” (S. Hanke, 1985, s. 3)

Adam Smith’in yukarıda açıklanan “Özel Mülkiyet Hakları Teorisi” haklılığını, 1970’li yıllarda dünyada baş gösteren stagflasyonun oluşmasıyla ispat etmiştir. (Stagflasyon: Bir ekonominin aynı anda hem işsizlik, hem de enflasyon içerisinde bulunmasıdır. www.evrensel.net/01/03/04/ekonomi.htm)

1970’li yıllarda başlayan ekonomik krizle Keynes’ci politikalar gözden geçirilmiş ve Keynes sonrası; klasik iktisadın yeniden yorumlanması sonucu ortaya Monetarizm, Neo-Liberaller, Arz Yönlü İktisat Teorisi, Yeni Muhafazakârlar, Rasyonel Beklentiler Teorisi ekolleri çıkmıştır. Bu ekollerin tamamı farklı şekilde eleştirilmişlerdir. Dünyada oluşan ekonomik krizin nedeni ise serbest piyasa ortamının sağlıklı olarak işlemini engelleyen unsurlara bağlanmıştır. Bu bakımdan en büyük engel olarak iktisadi organizasyon içindeki yeri ve rolü genişleyen, büyük bir müdahale potansiyeli olan devlet olarak görülmüştür. Bu ekollerin hepsi, bu krizden kurtulmanın yolunun ise, serbest piyasa mekanizmasına tekrar işlerlik kazandırılması, bu çerçevede devletin ekonomik yaşamdaki, yerinin ve rolünün daraltılması olduğu tezini savunmuşlardır. Özelleştirme bu düşünce akımlarının ileri sürdüğü görüşlerin hayata geçirilmesini sağlamak için kullanılan bir iktisat politikası aracı olarak gündeme gelmiştir. (N. Öztürk, 2002, s. 2)

Neoliberal politikaların makro ekonomik boyutu, devlet kararlarının ekonomi üzerindeki etkisinin minimize edilmesini öngörmektedir. Mikro ekonomik boyutu ise özelleştirme, serbestleşme, vergi, istihdam ve endüstri politikalarını içermektedir.

Devletin ana sanayi alanlarındaki kontrolünün özel işletmeciliği sınırlandırdığı, piyasa hareketlerinde yapay gelişmelere neden olduğu bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi artışlarını zorunlu kıldığı düşüncesi de öne çıktığından özelleştirme uygulamaları diğer ülkelerde de hız kazanmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, 1989 yılında Berlin Duvarı’nın çökmesi, yeni ekonomik düzenin başlangıcı olmuştur. Çünkü merkezi planlı ekonomiler yerini piyasa ekonomisine ve özel teşebbüse bırakmıştır. (A. Sarısu, 2003, s.3).

Öncelikli olarak İngiltere, Amerika ve Japonya'da başlayan özelleştirme hareketleri daha sonra Doğu ve Batı Avrupa ülkeleri, Güney Asya ülkeleri ve diğer gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır. Özelleştirmenin asıl amacı kamu sektörünün üzerindeki yükü hafifleterek ülkelerin iktisadi sorunlarını çözmek olmuştur.

Özelleştirme, iktisadi organizasyonlarını rekabete dayalı serbest piyasa mekanizmasının kurallarına göre işleten gelişmiş ülkelerde, devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltmak ve özel sektörün dinamizminden yararlanarak, kaynak kullanımında etkinliği artırmak için kullanılan bir politika aracı olarak görülmüştür. Fakat, yıllarca korumacı piyasa koşulları içinde, ithal ikameci modelle sanayileşmeye çalışan gelişmekte olan ülkeler için, bütün bir ekonomik yapının yeniden şekillendirilmesi için bir araç olmuştur.

Sovyetler Birliğinin çökmesi ve soğuk savaşın bitmesinden sonra yoğunluk kazanan özelleştirme faaliyetleri, devletin ekonomik hayattan çekilmesi ve elinde bulundurduğu işletmeleri de halka devretmesi yönündeki düşünce ve uygulamalarından dolayı dünya ekonomik çevreleri tarafından büyük ölçüde desteklenmiştir. Bu uygulamalar, ekonomiyi, planlı ekonomiden pazar ekonomisine yönlendirmek, uluslararası rekabete açmak, devletin ekonomideki yükünü azaltıp asıl yapması gereken işlere yönelmesini sağlamak ve mülkiyeti tabana yaymak gibi amaçları içermektedir. (M. Akdiş, 1994, s. 12).

B- ÖZELLEŞTİRME

1.1. Özelleştirmenin Tanımı

Özelleştirme ilk defa 1979 yılında İngiltere’de Muhafazakâr Partinin seçim manifestosunda yer almış, ilk özelleştirme uygulamaları da (Şili uygulaması hariç tutulacak olursa) yine İngiltere’de Muhafazakâr Parti döneminde gerçekleşmiştir. Daha sonra da Kasım 1980 yılında A.B.D.’de başkanlık seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile uygulama Dünya’ya ihraç edilir hale gelmiştir. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 6)

Kabul etmek gerekir ki, özelleştirmeyi bilimsel açıdan tanımlamanın, diğer tanımlamalarda olduğu gibi, kendisine özgü bazı güçlükleri vardır. Bunların başında özelleştirmenin birçok bilimdalı ile – hukuk, iktisat, siyaset, işletme, yönetim vb. ilişkili (multidisciplinary) bir kavram olması gelmektedir. Örneğin, hukuk açısından özelleştirme devletleştirmenin aksine bir işlemi diğer bir ifade ile kamusal mülkiyetteki malların ve hizmetlerin mülkiyetinin ve işletme haklarının özel kişilere devredilmesini ifade etmektedir. İktisat açısından ise özelleştirme, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının azaltılmasını, kısacası devletin piyasadaki faaliyetlerine son vermesine yönelik kararlar ve işlemleri içerir. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesi ise temelde bir siyasal tercih sorunudur. Bu yönü itibariyle de özelleştirme siyaset bilimi ile ilişkilidir. İster kamusal, ister özel mülkiyetle olsun, bir işletmenin önde gelen, hatta ilk amacı başarılı olmaktır. Bunun da ölçütü işletmenin verimliliğidir. Bu nedenle, özelleştirme, işletme ve yönetim disiplinleri ile de ilişkilidir. Kısacası, özelleştirmenin disiplinlerarası niteliği bulunmaktadır.

Özelleştirmenin tanımlanmasındaki diğer bir güçlük de sözü geçen kavramın kapsamının genişliğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten ister gelişmiş, ister az gelişmiş olsun, özelleştirme, kapitalist ve sosyalist gibi farklı siyasal rejimlerdeki ve farklı ekonomik düzeydeki ülkelerin iktisat politikaları arasında yer almaktadır. Böylesine geniş bir spektrumu kapsayan söz konusu bir kavramı tanımlarken belli sınırlar içerisine sığdırıp açıklayabilmekte oldukça güçtür.

Özelleştirmenin tanımlanmasındaki zorluğun diğer bir nedeni de özelleştirme ile güdülen amaçların çok çeşitli olması ve bunların bazılarının birbirleri ile çelişmesidir. Şöyle ki: Örneğin, piyasa ekonomisi içerisinde yer alan kaynak kullanımını, tam rekabet

koşulları altında kamu ekonomisine oranla daha etkin olduğu kuşkusuzdur. Özelleştirme işlemi bu amacın gerçekleşmesine önemli ölçüde katkıda bulunabilir. Bu arada özelleştirme ile, kamu kesimi küçültülerek, (bu durumda bazı kamu mallarının satılması gerekecektir) Hazine'nin gelirinin artırılması amaçlanabilir. Ancak kamu kesiminde tekel yaratmış şirketlerin rekabet ortamı yaratılmadan satışı yapılırsa, yani bu şirketler özelleştirilirse, Hazine'ye gelir sağlama amacı gerçekleşmiş olur; ancak bu durum kaynak kullanımında etkinlik amacına ters düşer. Aynı şekilde, gelir sağlama amacının yanı sıra kamusal mülkiyetin geniş halk kütlelerine yayılması da amaçlanıyorsa ve bu nedenle kamusal hisseler değerinin altında satılıyorsa özel mülkiyetin yaygınlaştırılması amacı gerçekleştirilmiş olur. Ancak bu durum Hazine'nin maksimizasyonu amacı ile çelişir.

Yukarıda kısaca açıklanan sebeplerden ötürü özelleştirmenin tam bir tanımını yapmak oldukça güçtür. Çünkü; özelleştirme çok geniş kapsamlıdır ve üzerinde anlaşılabilen tek bir tanımla bulunmamaktadır. Ercan Kaya özelleştirmenin tanımını anlaşılır bir şekilde ele alıp yorumlamıştır. “Özelleştirme genel olarak devlet yönetimindeki birimlerin özel sektör yönetimine ve kontrolüne aktarılmasıdır. Bu açıdan ulusallaştırmanın tam karşıtı olan bir anlam içermektedir.

Dar anlamda özelleştirme kamu sektörünün kontrolü altındaki işletmelerin özel sektörün kontrolü altına verilmesi olarak anlaşılmaktadır. Geniş anlamda özelleştirme işi ulusal ekonomi içinde devletin ekonomik etkinliğinin en aza indirilmesi ya da tümü ile ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar olarak değerlendirilmektedir. En geniş anlamıyla özelleştirme, herhangi bir alanda kamu kesimi tarafından yürütülen faaliyetlerin özel kesime aktarılması olarak tanımlanmaktadır.” (E. Kaya, 2002, s. 9)

Fakat özelleştirmede mülkiyetin devletin kontrolünden çıkartılması gerekli değildir. Yalnızca yönetimin özel kişi ve kuruluşlara geçişine imkân verecek bir mevzuat değişikliği de özelleştirme tanımını oluşturur. Özelleştirmede esas gerekçe devletin işletme bünyesinden tamamen tasfiyesi olmayabilir. Zira devletin % 1'i kadar bir altın hisse (Golden Share) sahibi olması işletmenin başarısı için bazen gerekli de olabilir.

Bu anlamda özelleştirmeyi kamuya ait ekonomik mahiyetteki kurum ve kuruluşların (teşebbüslerin) kısmen veya tamamen yerli ve yabancı özel mülkiyete aktarılması şeklinde tanımlayabiliriz. Burada “özel” kelimesi ile kastedilen “gerçek” ve

“tüzel” kişilerdir. Kamuya ait mülkiyetin kısmen devredilmesi durumunda özelleştirmeden söz edilebilmesi için özel mülkiyete devredilen miktarın gerçek mülkiyetin yarısından fazlası olmalıdır ki, yönetimin özel kişilere devredilmiş olmasından söz edilmiş olabilsin.

Özelleştirme kavramının tanımını daha da genişletmek imkân dahilindedir. Bu anlamda kamu teşebbüslerinin mülkiyeti kamuda kalmak suretiyle yönetimlerinin daha doğrusu işletme haklarının belli bir süre için özel kişilerde kalması da özelleştirme olarak kabul edilebilir.

Kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin bir kısmının devredilmesi, işletme hakkının devredilmesi ya da kar payı verilmesi işlemleri de özelleştirme olarak kabul edilmektedir. Fakat özelleştirmeden asıl beklenen kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin tamamının ya da yarıdan fazlasının daha da önemlisi yönetim hakkının özel kişi ya da kuruluşları eline geçmesidir. (E. Kaya, 2002, s. 10)

En geniş tanımı ile özelleştirme, şu dört konuyu kapsamış olacaktır.

– **Kamu Hizmetlerinin Fiyatlandırılması:** Kamu kuruluşlarının mal ve hizmetlerinin bedelli olması bir çeşit özelleştirme olarak kabul edilmektedir.

– **Kamu Hizmetlerinin Özel Kesime İhale Edilmesi:** Kamu kurum ve kuruluşu hizmeti sağlamada sorumlu olmakta fakat kendisi hizmet üretmeyip hizmeti özel sektörden satın almaktadır.

– **KİT’lerin Yönetim ve Mülkiyetinin Özel Kesime Devredilmesi:** Yönetimin özel kesime devrini sağlamak için kamu payının yönetimi ele geçirebilecek düzeyde olması gerekmektedir. Bir KİT’in % 51’lik payının satışı bazı durumlarda yönetimin özelleştirilmesi için yeterli olmayabilir. Çünkü, hisseleri çok sayıda kişi ya da özel kuruluşa satılmış bir KİT’te kamunun payı % 50’nin çok altında olsa bile kamu işletmesinin yönetimini elinde tutabilir.

– **Kurumsal Serbestleşme (Deregülasyon) Sağlanması:** Piyasada rekabetin yerleştirilmesini ve kaynak kullanımında verimliliğin artırılmasını hedeflemektedir. Deregülasyon bu anlamda, çeşitli kural ve kurumsal düzenlemelerle giriş engelleri

konularak devlet tekellerin oluşturulduğu piyasalarda giriş engellerinin kaldırılarak özel girişimcilerin piyasaya serbest girişini ifade eder. Böylece bazı KİT'lerin çeşitli kuralların ardına sığınıp ekonomik etkinlikten uzaklaşması önlenmeye çalışılır.

Aşağıdaki tablo özelleştirmenin tanımını şematik bir şekilde gösterebilir.

Tablo 1. Üretim Mülkiyet Araçları ile Hizmet Sunuş Yöntemi İlişkisi

	Kamusal= Kamusal Üretim	Özel=Özel Üretim
Bedelsiz=Kamusal Sunuş	Kamusal Üretim Kamusal Arz (1)	Özel Üretim Kamusal Arz (2)
Fiyat Karşılığı Sunuş = Özel	Kamusal Üretim Özel Arz (KİT) (3)	Özel Üretim Özel Arz (4)

Kaynak (Ercan Kaya, www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/2002)

Birinci ve dördüncü alanlar en katıksız kamu ve özel kesimleri yansıtmaktadır. İkinci alanda, KİT'ler yer almaktadır. Üretim araçlarının mülkiyeti kamuda bulunmakta fakat ürün sunuş yöntemi özel, yani fiyat karşılığı olmaktadır. Üçüncü alanda ise ikinci alanın tersine kamusal arza tahsis edilmiş özel üretim aracı mülkiyeti bulunmaktadır. Üretim özel mülkiyetteki üretim araçları ile gerçekleştirilir. Fakat üretim faaliyeti kamu kesimi tarafından karşılanarak hizmet veya mal halka bedava sunulur.

Özelleştirmenin genel tanımını yukarıdaki şemaya uygularsak: Özelleştirme birinci alandan üçüncü alana, ikinci alandan dördüncü alana kayışı yani yatay bir hareketi ifade etmektedir. Birinci bölgeden üçüncü bölgeye geçiş, kamu kesimi mülkiyetindeki üretim araçları ile yapılan üretimin özel kesime devredilmesi anlamına gelmektedir. Böyle bir özelleştirme ile kamusal sunuş değişmeyecek, mal ve hizmetler topluma yine bedelsiz arz edilecek fakat üretim özel kesim tarafından gerçekleştirilecektir. İkinci bölgeden dördüncü bölgeye geçiş anlamındaki özelleştirme özel kesime hem ek kâr payı hem de pazar sağlamaktadır. Kamu kesiminde bulunan üretim araçları özel kesime devredilerek özel kesimde sermaye ve üretim kapasitesi artışı yaratılmış olacaktır. (E. Kaya, 2002, s. 10)

Bu çerçeve içinde özelleştirme bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece her şeyi üreten, müdahale eden devlet

yerine standartları belirleyen, kuralları koyan, denetleyen; rant yaratan değil, bunu engelleyen; ileri teknoloji ve verimlilik düzeyinde bağımsız bir sanayi oluşmasını hedefleyen küçülmüş bir devlet akla gelmektedir.

1.2. Özelleştirmenin Çeşitli Yönleri (Amaçları)

Geniş anlamda ele alındığında özelleştirmenin çok yönlü bir kavram olduğu kolayca fark edilmektedir. Bu tezde özelleştirmenin geniş anlamı görüşü benimsenmiştir. Bunlar sırasıyla özelleştirmenin iktisadi yönü, hukuki yönü, işletmecilik yönü ve siyasal yönüdür. Bütün bunlar bir arada değerlendirildiğinde özelleştirmenin gerekçesi de açıklanmış olacağı kanaatindeyiz. Aşağıdaki paragraflarda bunların her birinin mahiyeti bir diğer ifade ile özelleştirmenin çok yönlü ve geniş kapsamlı gerekçesi açıklanacak ve konuya ilişkin çeşitli görüşlere yer verilecektir.

1.2.1. Özelleştirmenin İktisadi Yönü (Amaç)

Özelleştirme bir iktisat politika aracıdır. Hem kapitalist hem de sosyalist ekonomilerde çeşitli amaçlarla kullanılabilir. İktisadî açıdan güdülen amaçlar ile literatürde genellikle üç kategoride toplanmaktadır.

Önde gelen ilk amaç, piyasa mekanizması koşullarının kamu iktisadi teşebbüsleri kesiminde de işletilmesini sağlamaktır. Piyasa mekanizmasını işletecek güç ve kurallar ise şöyle sıralanabilir.

- İşletmede kâr amacının güdülmesi,
- Rekabet etkinliğinin artırılması ve,
- Teknolojik yeniliklerin izlenmesi.

Yukarıda sıralanan unsurlar içinde etkinlik ile rekabetin önceliği olduğunu da belirtmek gerekir.

İkinci amaç makro ekonomik karakterlidir ve özelleştirme ile kamu kesiminin ekonomi içindeki payının azaltılması hedefine yöneliktir. Bu amaç gerçekleştirilirse, doğal olarak kamu kesiminin borçlanma gereği de azalacaktır. Türkiye'deki tartışmalarda bu amaç, devletin küçültülmesi deyimini ile ifade edilmektedir.

Üçüncü amaç, gelirin yeniden dağılımına yardımcı olmak için kamu mülkiyetindeki işletmelerin hisselerini satarak sermayeyi tabana yaymaktır. Bu amaç gerçekleştirilirse, kamu iktisadi teşebbüslerinin yer aldığı kamu kesimindeki

sendikacılığın egemenlik alanı da daralmış ve gücü azalmış olacaktır. Görülüyor ki bu üçüncü amaç hem sosyo-ekonomik hem de sosyo-politik içeriklidir..

Özelleştirmenin tanımında belirtildiği gibi yukarıda sözü edilen amaçlar bazen birbiriyle çatışabilirler. Örneğin kamu kesiminin hacmini küçültmek ya da hazineye gelir temin etmek amacıyla doğal tekel konumundaki kamu işletmelerini rekabetin ve piyasa güçlerinin gelişimine hiçbir katkı yapmadan özel kesime aktarmanın etkinlik amacı ile çelişeceği kesindir. Çünkü bu durumda ekonominin bütünü içindeki doğal tekel durumu varlığını olduğu gibi sürdürecektir. Ayrıca sermayeyi tabana yaymak amacıyla hisselerin piyasa değerinin altında halka arz edilmesinin kamu kaynaklarının israf edilmesi riskini taşıdığı ihtimalini de göz ardı etmemek gerekir.

Bütün bu amaç ilişkilerinin sonucunda bulunan, özelleştirme politikasının temelini, ekonomik olarak kamu işletmelerinin iyileştirilmesi ve etkin hale getirilmesi oluşturmaktadır. Bu görüş iki temel hipoteze dayanmaktadır.

1. Özel kesimde çalışan işletmeler kamu işletmelerine nazaran daha etkin ve verimlidir;
2. Genel İktisat Teorisi mantığı ile de tutarlı olarak tekellerde çalışma, rekabet piyasalarına oranla etkinsizliğe neden olmaktadır.

Yukarıdaki iki varsayım bir arada değerlendirildiğinde şu sonuca varılması doğaldır: Tekelce piyasalarda çalışan kamu işletmelerinin rekabet piyasalarında çalışan özel işletme haline getirilmesi etkinliği artıracaktır. Sözü geçen konu ile ilgili olarak yapılan bir araştırmada, ekonomik performansın gelişiminin sadece mülkiyette değil, aynı zamanda rekabette ve idarî özgürlüğe de bağlı olduğu ileri sürülmüş ve bu görüşe ilişkin hipotezler iki değişkenli bir modelde şu şekilde açıklanmıştır.

Şekil 1: Ekonomik performansın rekabete ve idari özgürlüğe bağlı gelişimi.

MÜLKİYET	PİYASALAR		
	KAMU	TEKEL	REKABETÇİ
		A	B
ÖZEL	C	D	

Kaynak: “Özelleştirme” TOBB, Ankara, 1993, s. 12

Yukarıdaki hipotezde yer alan hususları incelediğimizde;

- 1- D, özel mülkiyeti ve rekabetçi bir mal piyasasını temsil ettiği için A'ya üstündür.

- 2- D rekabet yanlısı standart ekonomik görüşü yansıttığı için C'ye üstündür.
- 3- D, B'ye eşit veya üstündür. Çünkü, rekabet halinde, özel firmalar muhtemelen kamu sektörü firmalarına üstündür.
- 4- B, rekabetin rolünü gösterdiği için A'ye üstündür.
- 5- Rekabetçi olmayan bir ortamda özel sermaye piyasalarının üstlenebildiği politika oluşturucu rolü yansıttığı (gösterdiği için) C, A'ya üstündür.
- 6- B rekabetin ve mülkiyetin nispi gücüne bağlı olarak C'den üstün veya C'ye eşittir.

Bütün bu açıklamaların ışığı altında “Mülkiyetin özel kesime ya da kamu kesimine ait olması niçin önemlidir?” sorusunun cevabının araştırılmasında yarar vardır. Bu sorunun cevabının düğüm noktası, mülkiyeti elinde bulduran (principal), ile mülkiyet hakkını sahibi adına vekâleten kullanan (agent) arasındaki ilişkinin şeklinde yatmaktadır denilebilir. (TOBB, 1993, s. 12.) Bu durumda önemli olan, mülkiyeti elinde bulduran kişi veya grupların kamu işletmelerinin yönetimlerini ne ölçüde denetleyip yönlendirebilmektedir. Bu hususta başlıca şu yaklaşım gerçekleştirilmiştir.

1986 yılında Nobel İktisat ödülünü alan Amerikalı İktisatçı J. Buchanan'ın öncüsü olduğu kamusal tercih (public choice) yaklaşımını benimseyen yazarların yayınlarında ileri sürdükleri görüşe göre bürokratlar, kamu işletmeleri yöneticileri kendi kamusal çıkarlarını yani hakimiyeti kaybetmemeyi izlerler. Bu işlemlerde kâr amacı ve iflas riski de olmadığından sonuç bütçe maksimizasyonu, aşırı istihdam (bu bir tür gizli işsizliktir), optimal olmayan fiyatlama ve yatırım politikası şeklinde tecelli eder. Bu sistemde, kaynakların çeşitli iktisadi alanlara tahsisinde fiyat mekanizması gibi objektif bir yol göstericiden yararlanılmadığı için israf kaçınılmazdır. Bu sistemde ekonomik etkinlik sağlanamaz. Merkezi plan subjektif bir mekanizmadır. Plan yöneticilerin değer yargılarını ve kişisel tercihlerini yansıtır. Üretimin, her zaman halkın tercihlerine uygun düşmesi beklenemez. (H. Şahin, 1997, s. 39)

1.2.2. Özelleştirmenin Hukuksal Yönü

Özelleştirme, hukukî yönden değerlendirildiğinde, kelime olarak kökenine bakmak gerekir. Yapılan literatür taramasında Liberalizm kavramının, özelleştirmeyle ilgili tüm tartışmaların temelinde yer alan “çekirdek kavram” olduğu görülmüştür. Özelleştirmenin özü adeta bu kavramın içinde yer almaktadır. (F. Karcioğlu, 1997, s. 7)

Liberalizm; “Pratik davranış olarak; Liberal olanın hareketi, hür ve serbestlik fikirlerini benimseyen, bu yüzden de başkalarının hürriyetine hürmetkâr olan kimsenin tutumu. Doktrin olarak; (Sosyalizme karşı zıt bir anlayışla): Siyasi iktisadi bir doktrin olup, umumi menfaatin, fertlerin hürriyetlerinin en son hadde kadar genişletilmesini, devletinkinin ise aksine daraltılmasını gerektirdiğini ifade eder” (S. Hayri Balay; 1985, s. 165)

Hukuksal açıdan ise özelleştirme; ticaret kanunlarına tabi bir şirket oluşturularak bu şirketi kontrol eden hisselerin tüzel veya özel kişilere satışdır. (Ş. Ardyok, 2002, s. 45).

Tüm bu açıklamalar ışığı altında özelleştirmenin; kamusallaştırmanın ve devletleştirmenin aksine bir kavram olduğu sonucuna varılabilir. Kamusal hâle getirme, kamulaştırma veya devletleştirme, özel kişilerin ellerindeki mal ve işletmelerin kamu kesimine, kamunun malvarlığına aktarılması yahut özel kişilerin malları üzerinde, kamu kuruluşlarının lehine irtifak hakkı tesisidir (İrtifa Hakkı: Bir şeyden yararlanma hakkı. Hamdi Döndüren). İşte, özelleştirme bunun aksine yani, kamu idare, kurum ve kuruluşlarının yahut iştiraklerinin elindeki işletme ve hizmet mallarının mülkiyetinin özel kişilere devrini ifade eder. (TOBB, Ağustos 1993, s. 16). Bunun yanı sıra özelleştirmeler yapılırken kamu yararı kavramı dikkate alınarak yapılmaktadır.

Aşağıda kamu yararı kavramının anlaşılması açısından Osman Saraç’ın yaptığı çalışma özetlenmiştir. (www.maliye.gov.tr)

Kamu yararı, 1789 Fransız Devriminin yaratmış olduğu bir kavram olup, o güne kadar kabul edilen “ortak iyilik” kavramına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. “Ortak İyilik” sanayi ticaret toplumuna geçiş, öncesi Avrupa toplumlarının siyasi tarihinin ortak kavramıdır. “Genel Yarar”, bireysel yararların toplum yararı ile çelişebileceğinin kabul edilmesidir. Bireysel yarar toplum yararı ile aynı olmak şartı içermektedir. Toplum yararı bireysel yararların toplamı değil, kendi varlığı olan bir kavramdır. Kamu yararı, yasa koyucunun iradesi ile belirlenecektir. Haklar kamu yararı amacıyla yasa ile sınırlandırılabilir, kamu yararı yasa ile belirlenir, yasa ve kamu yararı üstündür.

1789 Fransız Devriminden sonra Fransız kamu hukukuna yerleşen daha sonra çağdaş kamu hukuku tarafından benimsenen bu ilkeye göre “yasa, kamu yararadır” yasama organı tarafından usulüne uygun olarak yapılan her yasa hem kamu yararına uygundur, hem kamu yararının kendisidir.

Anayasamızda, “kamu yararı” başlığı altında ayrı bir düzenleme mevcuttur. Bu başlık altında “Kıyılardan yararlanma” (md. 43), “Toprak mülkiyeti” (md. 44), “Tarım, hayvancılık ve üretim alanlarında çalışanların korunması” (md. 45), “Kamulaştırma” (md. 46), “Devletleştirme ve Özelleştirme” (md 47) maddeleri yer almaktadır.

“Temel Haklar ve Ödevler” kısmının “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” bölümünün III’üncü alt başlığı olarak belirlenen kamu yararı tanımında dikkati çeken nokta, kavramın içeriği yönünden belirlenmesidir. Öte yandan, anayasa yapıcısı tarafından hem bir hak ve ödev olarak, hem de temel hak ve ödevlerin sınırlamasının başlıca unsuru olarak belirlenmiştir. Bunu hemen örneklemek gerekirse, AYM, kıyıların “doğal niteliği itibariyle herkesin kullanımına açık bulundurulması gereken yerler” olduğuna hükmetmiştir. Öte yandan düzenlemenin bireyler bakımından temel hak olmaktan çok ödev niteliği taşıdığı, bu hakların temin etmekle mükellef kılınan Devlet olduğu ve bu vasıta ile toplum içindeki bireyler bu haklardan yararlanabilirler. Örneğin, Anayasa kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu belirlemektedir. (md. 43/1). Bu, kamu malları rejiminin bir hükmüdür. Bu kuralın muhatabı devlettir. Yine toprağın verimli kılınması, topraksız köylüye toprak verilmesi önlemleri (md. 44) nde de bireylere sosyal haklar tanınmasından ziyade, iktisadi açıdan zayıf bir toplum kesimi ile doğal kaynakların korunması amaçlanmaktadır.

Kamu yararı dar anlamda kullanılırsa mülkiyet hakkının sınırlandırılması ili ilgilidir. Geniş anlamda bütün toplumsal değerleri kapsayan bir nitelik kazanabilir. Kamu yararı kavramı yanında toplum yararı, ortak iyilik, toplumsal refah, genel yarar gibi çoğu birbirinin yerine kullanılan çeşitli kavramlar bulunmaktadır. Bu kavramların ortak noktası, tümünün “bireysel çıkar”dan farklı, onun üstünde veya dışında bir yarar/çıkara ifade etmesidir. Dolayısıyla gerçek ayırım, “kamu yararı ile toplum yararı arasında değil, kamu yararı ile bireysel çıkar arasındadır.”

Doğanay Ümit, “Toplum yararı ile kamu yararı kavramları arasında anlam bakımından fark vardır. Kamu yararı kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır. Kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, kamu yararı özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelir. Toplum yararı ise ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder. Düzenin ortak çıkar koruyucu niteliği, alt yapıyı oluşturan mülkiyet anlayışına bağlıdır. Alınacak bir tedbir kamu yararı gereği olduğu halde toplum yararına olmayabilir. Örneğin otopark yeri olarak bir eyrin kamulaştırılması kamu yararı gereği

sayılır. Fakat burada toplum yararı gereği bir işlem yoktur. Park yeri, özel oto sahipleri için, özel mülkiyetli koruyucu bir olanaktır. Buna karşılık, arsa üzerine yapılacak yapının sosyal konut tipinde olmasını emreden bir yasa hükmü toplum yararındandır.

Kamu yararının ne olup olmadığı konusunda Türk hukuk literatürü söz söylemek görevini AYM'ye vermiştir.

AYM; kamu yararı kavramını hukuk devletinin tanımına giren unsurlardan birisi olarak nitелеmekte ve kanunların amaç unsurunu da kamu yararı olarak kabul etmektedir. AYM'nin hukuk devleti kavramının bakış açısını incelersek: "Hukuk devletinin Anayasanın açık hükümlerinden önce hukukun bilinen ve tüm uygar ülkelerin benimseyip uyduğu, ilkelere uygun olması gerekir. Böyle bir devlet kamusal düzeni, güven ve huzuru bozan eylemleri etkili biçimde karşılaştacak önlemleri seçebilir. Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum tutumlarından kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendine bağlı sayıp, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasak koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve anayasanın bulunduğu bilincinde olan devlettir." (Anayasa Mahkemesi, E. 1985/11, RG, 9.5.1986, Sayı 19102)

Yasa yapımını kamu yararını bağlayan şu ifade de dikkat çekicidir: "Yasa koyucu verilen düzenleme yetkisi, hiçbir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek biçimde kullanılamaz" (Anayasa Mahkemesi, E. 1983/1, K. 1986/4, RG. 10.7.1986, Sayı: 19160)

AYM'nin, kamu yararı tanımını yapmak yerine, her somut olayda kamu yararının var olup olmadığını incelediğini söyleyebilir. Anayasa mahkemesi, kamu yararı ile makul bir neden bağını kurduğu zaman ölçütlerini "a) anlaşılabilir, b) amaçla ilgili, c) makul, d) adil" olarak sıralamıştır.

Kamu yararı kavramını şu alt başlıklarla sınıflandırmak mümkündür:

1) Genel ve Kapsayan Bir Kavramdır

"Seçim güvenliği, kamu düzeni ve hatta kamu yararı kavramları içinde düşünülür." (AYM, T.5.4.1977, E.1977/1,K.1977/20, AMKD 15, s.253-264, Kamu görevlilerinin belediye seçimlerinde görevli buldukları beldeden aday olabilmek için istifa etme zorunluluğu).

Kamu yararı toplum yararadır. “Ceza verme hakkının esasını adaletle sınırlandırmış toplumsal yarar düşüncesi oluşturur. Kamu yararının takdiri ise yasama organının yetkisindedir. Ne var ki bu organ kamu yararı düşüncesiyle eylemlere dilediği miktarda ceza saptayamayacağı gibi, kişi haklarının özüne de dokunamaz.” (AYM, T.29.4.1980, E.1979/37, K.1980/26, RG. 23.8.1980, Hürriyeti bağlayıcı cezanın para cezasına çevrilmesi)

Kamu düzeni, kamu yararıdır. “Vatandaşlar arasında kin ve düşmanlık yaratılmasının önlenmesi, milli huzurun bozulmaması, kamu yararıdır. Bu, toplum hayatını zarardan korumayı ve güvenliği sağlamayı amaçlar.” (AYM, T.8.4.1963, E.1963/16, K.1963/63, AMKD 1, s.194-210, 27 Mayıs Devrimini zedeleyebilecek nitelikteki eylemlerin yasaklanması)

Siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olması, onların çalışmalarını kamu yararı kılar. (AYM, T.18.19.2.1969, E.1968/26, K.1969/14, AMKD 7, s.244-268).

2) Kamu Yararı, Toplum Yararı İle Uyumludur

“Sosyal düzen ve toplum yararı amacıyla anayasal ilkeye ayırık getirilmesi kamu yararınıdır.” (T.21.9.1966, E.1966/14, K.1966/36, AMKD 4, s.246-253, Kaçak orman mallarının taşınmasında kullanılan araçların zoralımı).

“Ekonomik ve sosyal dengeyi sağlamak gibi haklı nedenlere dayanan çalışma hakkı sınırlamaları, mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılamaması anlamına gelmez, zira sınırlama kamu yararınıdır.” (T.26-27.9.1967, E.1963/ 336, K.1967/29, AMKD 6, s.6-47, Lokavt hakkı tanınması)

3) Kamu Hizmeti Kamu Yararıdır

“Toprak dağıtımı kamu hizmetidir, kamu yararıdır.” (T.2.6.1964, E.1964/13, K.1964/13, AMKD 2, s.150-155)

“Anayasanın 130. maddesiyle Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu açıklanan doğal zenginlikler ve kaynakların aranması ve işletilmesinin ilke olarak Devlet görevi sayılması, Anayasa koyucunun bu işleri ‘kamu hizmeti’ niteliğinde gördüğünün açık kanıtıdır.” (T.21.6.1979, E.1979/1, K.1979/30, AMKD 17, s. 216-265)

“Kamu hizmetinin gerekleri, kamu yararı gereğidir.” (T.12.10.1976, E.1976/38,

K.1976/46, AMKD 14, s.252-286, Kamulaştırma bedelinin saptanmasında vergi değerinin aşılması)

4) Kamu Yararı Sınırlama Nedenidir

“Kamu yararı nedeniyle özel hayatın gizliliğine dokunulabilir.” (T.26-27.9.1967, E.1963/336, K.1967/29, AMKD 6, s.6-47, Sendika yöneticilerinin mal bildirim yükümlülüğü)

“Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz.” (T.26.3.1963, E.1963/3, K.1963/67, AMKD 1, s.147-160, Kira paralarının dondurulması)

“Yasa koyucu kamu yararının gerektirdiği önlemleri bulmak zorundadır.” (T.25.4.1974, E.1973/41, K.1974/13, AMKD 12, s.145-169, Saldırgan sarhoşluğun hekim bulunmayan yerde yardımcı sağlık personeli tarafından belirlenmesi)

“Kamu yararına dayanılarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemesiz.” (T.26.12.1968, E.1968/9, K.1968/67, AMKD 6, s.355-362, T.Emlak Kredi ve Vakıflar Bankalarının yapılacak kovuşturma işlemlerine ayrıcalık tanınması)

“Önemli bir toplumsal işlevi yerine getirecek kimselerde yasal koşullar aranması kamu yararındır.” (T.20.12.1977, E.1977/121, K.1977/142, AMKD 5, s.637-649, Avukat ve dava vekili olmayanların çalışmaması)

5) Kamu Yararı; Toplum Yararındır, Üstündür, Değişkendir

“Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir.” (T.8.2.1979, E.1978/54, K.1979/9, AMKD 17, s.56-71)

“Mülkiyet toplumsal yarara dayanır, ancak toplum yararı ölçüsünde var olabilir.” (T.7.4.1970, E.1969/169, K.1970/18, AMKD 8, s.225-229, Malikin yararlanmasına engel olmamak koşuluyla taşınmazlar üzerinde telgraf ve telefon tesisleri kurulması)

“Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar yada belli kişilerin yararı için yasa konulamaz.. Kamu yararı zaman içinde değişebilir, ortadan kalkabilir.” (T.22.6.1972, E. 1972/14, K. 1972/34, AMKD 10, s.478-494, Mersin Limanının TCDD tekelinden çıkarılması)

6) Kamu Yararı Nesnel ve Zorunlu Bir Neden-Sonuç Bağı Gerektirir

“Kamu yararının gerektirdiği düzenlemeleri yapmak, çareleri düşünüp önlem almak, yasa koyucunun en doğal hakkı ve ödevidir. Yeter ki düzenlemeler yapılırken doğrudan doğruya amaçlanan hizmetin gerekleri gözönünde tutulmuş, istenen nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uygun nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç bağı kurulmuş olabilsin”

Kamu yararı kavramı aşığıda yabancılara satış işleminde “karşılıklılık” ilkesinin yönetilmesi gerekliliği çerçevesinde ülkenin bağımsızlığı ve ulusun güvenliği dolayısıyla kamu yararı ve kamu düzeniyle doğrudan ilgili olduğunu açıklayan 1997 tarihli Telekom davası incelenmiştir.

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI-E.1995/38 K:1996/7

ÖZET.

E. 1995/38

K 1996/7

T28.02.1996

RG No:22645

RG Tarihi: 24.05.1996

Başvuran Makam: TBMM nin 90 üyesi (Mümtaz Soysal ve Adnan Keskin)

Başvuru Yolu: Doğrudan İptal Yolu

Başvuru Konusu Norm:

1. 4107 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun m. 1 ile eklenen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu Ek m. 1 7/11

Başvuru Gerekeşisi: Davacı tarafa göre, 4107 sayılı Kanun, aynı konuda düzenlemeler yapan 4000 sayılı Kanunun bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi () üzerine, bunları yeniden düzen/emek üzerine çıkarılmış, ancak bu sırada Anayasa Mahkemesinin daha önceki iptal kararları göz önüne alınmadığı için yine Anayasaya aykırı bir durum doğmuştur.*

Davacı taraf Anayasa Mahkemesinin her kararının bağlayıcı olduğunu belirterek; bir iptal kararının dikkate alınıp, bir başka karara uyulmamasının hukuken mümkün olmadığını iddia etmektedir.

1. 4107 sayılı Kanun m. I/II ve m. I/III hükümleri ile ilgili olarak; Davacı tarafa göre, ilgili hükümler, hiçbir koruma getirmeden, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin devrine olanak verdiğinden Anayasaya aykırıdır.

Davacı taraf ilgili hükümlerle, ilgili şirket hisselerinin yabancı sermaye gruplarının eline geçmesi olasılığının fazla olduğunu öne sürmektedir.

Davacı tarafa göre, başvuru konusu hükümde, ilgili duruma ilişkin hiçbir önlem olmadığından, yapılan düzenleme ile yüzde kırk dokuzu özelleştirmeye açılan Türk Telekomünikasyon Anonim

Şirketinde, ilgili payın tamamının yabancı sermaye tarafından ele geçirilmesi mümkündür.

Davacı taraf başvuru konusu hükümlere göre, hisselerin yüzde otuz dördünün doğrudan tüzel veya gerçek kişilere satılacağını belirterek, kalan yüzde on beşlik payın, ilgili hisselerin hızla el değiştirmesi olanaklı olduğundan hızla yabancı sermaye gruplarının eline geçebileceğini ileri sürmektedir.

Davacı tarafa göre, ilgili olasılığa karşın, ilgili hisselerin yabancı sermaye gruplarının eline geçmemesi için herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Davacı taraf Anayasa Mahkemesinin ilgili iptal kararında (), yabancılarla ilgili satış işlemlerinde “karşılıklılık” ilkesinin gözetilmesi gerektiğini vurgulayarak, ilgili konunun bağımsızlığı ve ulusun güvenliği dolayısıyla kamu yararı ve kamu düzeniyle doğrudan ilgili bulunduğunu öne sürmüştür.*

Anayasa Mahkemesinin ilgili iptal kararında (), davacı tarafa göre, devletin kuruluş, işletme, altyapı gibi ekonominin ögesi ve gücü olan tüm kamusal varlıklarının, gelir ortaklığı, satış veya işletme hakkının devri yoluyla yerli —yabancı ayrımı gözetilerek elden çıkarılması, geleneksel yapısı ve niteliğiyle Anayasada öngörülen devlet yapısına aykırı düşeceği belirtilmektedir.*

Davacı tarafa göre, 4107 sayılı Kanun m. I/II ve m. I/III, yabancılarla satış işlemlerinde “karşılıklılık” ilkesini gözetmediği için Anayasaya aykırıdır.

Davacı taraf Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisse/erinin yüzde kırk dokuzunun elden çıkarılmasına karşın, ilgili şirket anasözleşmesi m. 6 ya göre, yüzde kırk dokuz hisseye sahip kişi/kişilerin yönetimde çoğunluğu ele geçirebilmesinin mümkün olduğunu savlamaktadır.

2. 4107 sayılı Kanununun I/IV hükmüyle ilgili olarak; Davacı tarafa göre, 4000 sayılı Kanun m. 2 de, başvuru konusu hüküm/erin karşılığı olan; ve ilgili şirket hisse/erinin devriyle ilgili düzenlemeleri yapma yetkisini içeren ve ilgili yetkileri Ulaştırma Bakanlığına veren düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi tarafından, Anayasa m. 7ye aykırı bulunarak, iptal edilmiştir ().*

Davacı tarafa göre, ilgili iptal kararında (), ilgili konuya ilişkin kanuni düzenlemelerde yer alması gereken objektif kriterler;*

(a) ilgili anonim şirket hisse/erinin satışına ilişkin usul ve esasların

(b) şirket hisse/erinin değerini belirleme biçiminin

(c) ihale ve satış yöntemlerin

(d) satışa sunulan hisse/erden PTT çalışanları ve emeklileri ile küçük tasarruf sahiplerine ve TC.

Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne ayrılacak payların

(e) pay ayrılanlardan kimilerine tanınacak ayrıcalıkların

(f) işletme lisans ve ruhsatları karşılığı alınan ücretler ile hisse senetlerinin satış hasılatlarından Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketine ayrılacak paylar üzerinden posta hizmetlerinin geliştirilmesinde kullanılacak kısmın belirlenmesi şeklinde sayılmıştır.

Davacı tarafa göre, başvuru konusu hüküm, ilgili kriterlerden; (d) de istenileni, (e) de istenilenin aksini düzenlemiş; (f) de ilgili konuda Bakanlar Kurulunu yetkilendirmiş; (a), (b), (c) de belirtilen yetkileri ise Ulaştırma Bakanlığına devretmiş; olduğundan, Anayasa m. 7 ve m. 8 e aykırıdır.

Davacı tarafa göre, ilgili kanun m. I/V ilgili olarak, bir yüksek mahkeme olan Danıştay’ın Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarının iptali istemiyle açılan davaları kendisinin karara bağlamayıp,

genel yetkili idare mahkemelerine göndermiş olmasının da hukuki bir anlamı vardır; birinci derece mahkemesi olarak Danıştay'ın inceleyeceği konular, 2575 sayılı Kanunda gösterilmiştir. Davacı taraf Bakanlar Kurulu ile Başbakan tarafından yapılan işlemlerin, Danıştay'ın, tek bakan imzalı işlemlerin de idare mahkemelerin görev alanına girdiğini belirterek; Danıştay'ın Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları konusunda idare mahkemesini yetki bulmasını, Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarının Başbakan tarafından imzalanmasına karşın, Başbakan işlemleri olarak değerlendirilmediğini göstermektedir; bu açıdan Özelleştirme Yüksek Kurulu kararlarının tek bakan imzalı bir işlemden farklı olmadığını belirlenmesi gerekir.

Davacı tarafa göre, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Danıştay tarafından, bir bakan ile eşdeğerde tutulduğundan, bir bakana verilen ilgili yetki Anayasaya aykırı bulunmuşsa (*); bir bakan ile eşdeğerde bulunan Özelleştirme Yüksek Kuruluna verilen ilgili yetki de evleviyetle Anayasa m. 7, m. 8 ve m. 153 e aykırıdır.

Davacı taraf 4107 sayılı Kanunda Özelleştirme Yüksek Kuruluna ilgili şirket hisse senetlerinin değer tespit ve satış işlemleri ile işletme lisans ve ruhsatına ilişkin değer tespit ve ihale işlemlerinin sonuçlandırılması yetkilerinin verilmesi dolayısıyla yapılan işlemler sonucu Danıştay'da yargılamanın önlenmesini, 4046 sayılı Kanun ve Anayasanın 155 e aykırı bulmaktadır.

3. 4107 sayılı Kanun m. 2/III hükmüyle ilgili olarak, Davacı tarafa göre, 4107 sayılı Kanun m. I/IV hükmünün Anayasaya aykırılığı gerekçesi, başvuru konusu hüküm için de geçerlidir.

Davacı tarafa göre, ilgili hüküm, anılan nedenlerle Anayasa m. 7 ve m. 8'e aykırı olduğundan, Anayasa m. 2 ye de aykırı düşmektedir.

4. 4107 sayılı Kanun m. 2/V hükmüyle ilgili olarak; Davacı tarafa göre, yabancılara taşınmaz satışı olanaklı kılındığından, Anayasa Mahkemesinin 3987 sayılı Kanun ile ilgili verdiği kararına (**) aykırı davranılmış olunmaktadır; bu durum da Anayasa Başlangıç, m. 5 ve m. 153 e aykırı bulunmuştur.

5. Davacı tarafa göre, 4107 sayılı Kanun m. 3 ile Bakanlar Kuruluna verilen yetki, ilgili kanunun diğer maddeleri için sunulan gerekçelerle, Anayasa Başlangıç, m. 7 ve m. 153 e aykırıdır.

6. Davacı taraf 4107 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinde, telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesinde 4046 sayılı Kanunun uygulanacağı belirtmiş olup; yapılan atf nedeniyle, 4046 sayılı Kanun m. 3, m. 4, m. 15/V/ ilk cümle ve n. 42/18. 01. 1954 tarihli ve 6224 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin (c) bendi “ hükümlerinin

Anayasa m. 7, m. 8, n. 167 ve m. 172 ye aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

Anayasa Mahkemesinin İlk İncelemesi Tarihi:

Anayasa Mahkemesinin Kararı:

1. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/11 nin reddine

2. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/111 ün reddine

3. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/IV ün iptaline

4. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” hükmünün iptaline

5. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” haricindeki kısmın reddine

6. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/111 ün iptaline
7. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/V in reddine
8. 1107 sayılı Kanun m. 3 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 19 un reddine
9. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” haricindeki kısmın iptaline
10. 4046 sayılı Kanun m. 3 ün incelenemeyeceğine
11. 4046 sayılı Kanun m. 4 ün incelenemeyeceğine
12. 4046 sayılı Kanun m. 15/V/ ilk cümlelerin incelenemeyeceğine
13. 4046 sayılı Kanun m. 42//”18. Ol. 1954 tarihli ve 6224 sayılı Kanununun 1 inci maddesinin (c) bendi “ nin incelenemeyeceğine karar verildi.

İptal Edilen Maddeler:

1. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/IV
2. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır”
3. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” haricindeki kısmı

4. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/III

Reddedilen Maddeler:

1. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/II
2. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/III
3. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” haricindeki kısmı

4. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/V

5. 4107 sayılı Kanun m. 3 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 19

Anayasa Mahkemesinin Gerekçesi:

1. Anayasa Mahkemesi, esas hakkındaki incelemenin ilk aşamasında, özelleştirmenin Anayasal niteliği üzerinde durmuştur.

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasada özelleştirme ile ilgili özel bir düzenlemeye yer verilmemiş olmasına karşın, Anayasa m. 47 den özelleştirmeye ilgili kimi ilkeler çıkarılabilir. Anayasa Mahkemesine göre, özelleştirme, devletleştirmenin tersi nitelikte bir işler olup; Anayasa m. 47 de belirtilen devletleştirmeye yetkili olan organın, özelleştirmede de yetkili olduğunun kabulü gerekir; öğretide, devletleştirmeyi yapmaya yetkili olan organın, ‘devletsizleştirme “ye de yetkili olduğu kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi, Anayasa m. 47 çerçevesinde, 3082 sayılı Kanunun yürürlüğe konduğunu belirterek; Anayasa m. 47 ve ilgili kanun hükümlerinin birlikte yorumlanması sonucunda, Anayasa m. 35 te belirtilen mülkiyet hakkıyla ilgili korumanın kamu mülkiyeti için de özel mülkiyetle eşit şekilde değerlendirilip düzenlenmesinin kaçınılmaz olduğu kanaatine varmıştır. Anılan nedenle, Anayasa Mahkemesine göre, özel teşebbüslerin devletleştirilmesinde olduğu gibi, kamu varlıklarının özelleştirilmesinde de yetki, yasama organındır.

Anayasa Mahkemesine göre, özelleştirme Anayasada yasaklanmadığından, yasama organının,

Anayasa m. 11 de belirtilen Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi çerçevesinde, gerekli veya uygun gördüğü kanuni düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

2. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 17/II ve Ek m. 1 7/III hükümlerini birlikte inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 153 çerçevesinde, kanun koyucu yeni düzenlemeler yaparken, daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını göz önünde bulundurmamak, bu kararları etkisiz bırakacak şekilde yeni kanun çıkarmamak ve Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen hükümleri tekrar kanunlaştırmamak durumundadır; yasama organı, ilgili kararların yalnız sonuçlarıyla değil bir bütünlük içerisinde gerekçeleriyle de bağlıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, kararlar gerekçeleriyle genel olarak yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerdiğinden ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de gördüğünden, yasama organı, kanun çıkarırken iptal edilen kanunlara ilişkin kararın sonuçları ile birlikte gerekçelerini de göz önünde bulundurmamak zorundadır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa m. 153 uyarınca, iptal edilen kanunlarla sözcükler ayrı olsa da, aynı doğrultu, içerik veya nitelikte yeni kanun çıkarılmaması gerekir. Anayasa Mahkemesine göre, bir kanunun Anayasa m. 153 e aykırılığında söz edilebilmesi için, öncelikle, aralarında özdeşlik, anlam ve kapsam ile nitelik ve içerik yönlerinden benzer olup olmadıkları incelenmelidir.

Anayasa Mahkemesi, iptal edilen (*) 4000 sayılı Kanun nı. 2 nin ilgili hükümleriyle, başvuru konusu hükümleri karşılaştırarak, 4107 sayılı Kanunun gerekçesinde belirtildiği üzere, 4000 sayılı Kanun m. 2 nin iptal edilmesiyle doğan hukuki boşluğun giderilerek, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketinin satılacak olan hisselerinden ayrılacak olan payların oran itibarıyla kanun koyucu tarafından belirlendiğini ayrıca, iptal edilen hükümlerle başvuru konusu hüküm/er arasında özdeşlik olmadığı gibi, anlam ve kapsam ile nitelik ve içerik bakımından da benzerlik olmadığı sonucuna varmış, Anayasa m. 5 çerçevesinde, ilgili hükümle, satılacak olan hisselerin payının yüzde kırk dokuz olarak saptandığına değinerek; ilgili kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/II ve Ek m. 1 7/III hükümlerinin Anayasa m. 5 ve m. 153 e aykırı olmadığına karar vermiştir.

3. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 17/IV hükmünü inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, ilgili hüküm, daha önce iptal edilen (*) 4000 sayılı Kanun m. 2 ile özdeş nitelikte olup; içerik, anlam ve kapsam bakımından aralarında açık benzerlik bulunduğu; Anayasa m. 153 e aykırıdır.

4. 4107 sayılı Kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7IV hükmünü inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, ilgili hüküm/e 4046 sayılı Kanun m. 18/B hükmüne atıfta bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 4046 sayılı Kanun m. 18/B hükmünde belirtilen “Değer Tespit Komisyonları “nın tam bir başarısızlıkla görev yapmalarının; oluşum, görev ve işleyiş biçim/erinin yasama organınca saptanmaması nedeniyle belirsiz olduğundan; oldukça güç olduğuna karar vermiştir. Anılan nedenle, Anayasa Mahkemesi, 4746 sayılı Kanun m. 18/B hükmününün Anayasa m. 7ye aykırı olduğu sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesine göre, ilgili kanun m. 1 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 17/V/”sonuçlandırılır “ hükmü, Anayasaya aykırılığı açık olan 4046 sayılı Kanun m. 18/B hükmüne atıf yaptığından, aynı nedenle, Anayasa m. 7 ye aykırıdır.

5. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/III hükmünü inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, ilgili hükümde 4046 sayılı Kanun m. 18/B hükmüne atıfta bulunulması nedeniyle, başvuru konusu hüküm, ilgili kanun m. 1 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 1 7/V/”sonuçlandırılır” hükmüyle aynı nedenlerle, Anayasaya aykırıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, başvuru konusu hükümde, işletme lisans ve ruhsatlarının değer tespitlerinin nasıl yapılacağına belirtilmesine karşın, Bakanlık tarafından bunların hangi yöntemle verileceğine ilişkin özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, ilgili hükümle, 4046 sayılı Kanun m. 18/C hükmüne yapılan atıf dolayısıyla, 4046 sayılı Kanun m. 18/C hükmünü inceleme gereği duymuştur.

Anayasa Mahkemesine göre, 4046 sayılı Kanun m. 18/C hükmüyle, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına işin gereğine göre, ilgili hükümde belirtilen kimi ihale usulleri içinden istediğini seçme olanağı tanınmış; ihale iş/eni/erinin Özelleştirme İdaresi Başkanı onayıyla beş üyeden kurulu ihale komisyonları tarafından yürütüleceği ön görülmüştür. Anayasa Mahkemesi, ihale usul/erinin sahip olduğu önem dolayısıyla uygulanacak usulün yalnız yöntem türünün belirlenmesi değil; durum ve konuma göre, hangilerinin uygulanacağına açıkça belirlenmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi, bu duruma aykırı olan 4046 sayılı Kanun m. 18/C hükmünün Anayasa m. 7ye aykırı olduğuna karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesine göre, 4046 sayılı Kanun m. 18/C hükmü Anayasaya aykırı olduğundan, ilgili hükme atıf yapan ilgili kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/III hükmü de, aynı nedenle, Anayasa m. 7 ye aykırıdır.

6. 4107 sayılı Kanun m. 2 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 18/V hükmünü inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, ilgili hüküm sonucu, Bakanlıkça onaylanmış uygulama projelerine göre kamulaştırma gereksinimi ortaya çıkarsa, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu uyarınca kamulaştırma yapılacaktır.

Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa m. 46 çerçevesinde, 2942 sayılı Kanun uyarınca, kamulaştırılan taşınmaz mal kamulaştırılan idare adına tescil edilecektir; ilgili hükümden kamulaştırmanın işletme lisans ve ruhsatı alan şirketler adına yapılacağı anlamı çıkartılamaz, ancak, kamu idaresi adına tescil edilen taşınmazın katma değerli kamu hizmetini yürütecek olan şirketler tarafından kullanılması doğaldır. Anayasa Mahkemesine göre, 2942 sayılı Kanun uyarınca, Ulaştırma Bakanlığı adına tescil edilecek olan taşınmazın, lisans ve ruhsat alan yabancı bir şirkete mülk satışı biçiminde yorumlanarak Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarına uyulmadığı; bu nedenle Anayasa m. 153 e aykırı hareket edildiği iddiası geçerli değildir.

7. 4107 sayılı Kanun m. 3 ile eklenen 406 sayılı Kanun Ek m. 19 hükmünü inceleyen Anayasa Mahkemesine göre, daha önce iptal edilen (*) 4000 sayılı Kanun m. 2 ile başvuru konusu hüküm farklıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, başvuru konusu hükümde ayrılacak paylarda üst sınır belirtilmiş, Ulaştırma Bakanlığının önerisi Bakanlar Kurulunun kararıyla bu sınırın altında oran saptamaya olanak tanınmıştır; hisse satışlarından elde edilecek gelirlerle işletme lisanslarından alınacak ücretlerin yıllar itibarıyla ne kadar gerçekleşeceğinin belirsizliği Bakanlar Kuruluna alt oranları saptama konusunda yetki verme zorunluluğunu doğurmuş olduğundan ilgili hüküm, kapsamı, belirsiz ve sınırsız olmadığından

yasama yetkisinin devri niteliğinde görülmemiştir, bu nedenle ilgili hüküm, Anayasa m. 7 ve m. 153 e aykırı değildir.

8. Anayasa Mahkemesi, 4107 sayılı Kanunda 4046 sayılı Kanunun iptali istenen hükümlerine doğrudan atıf olmadığını saptadıkta, 4046 sayılı Kanun ile ilgili başvurunun incelenemeyeceğine karar vermiştir.

9. Anayasa Mahkemesi, 2949 sayılı Kanun m. 29 uyarınca, ilgili iptal kararı ile uygulanması olanağı kalmadığını saptadığı, ilgili kanun m. 1 ile değişik 406 sayılı Kanun Ek m. 17/V/”sonuçlandırılır” haricindeki kısmın iptaline karar vermiştir.

Kararın Yürürlük Tarihi: 24.05.1996

DETAY.

(*) 22. 12. 1994 tarihli, E. 1994/70, K 1994/65-2 sayılı Anayasa Mahkemesi kararına bakınız.

(**) 07.07.1994 tarihli, E. 1994/49, K 1994/45-2 sayılı Anayasa Mahkemesi kararına bakınız.

1.2.3. Özelleştirmenin İşletmecilik Yönü (Amaçları)

Özelleştirme ile ekonomide serbest piyasa mekanizmasının yerleştirilmesi, KİT’lerin sorunlarının çözümü, sermaye piyasasının geliştirilmesi, tasarrufların hisse senedine yönlendirilmesi, mülkiyetin tabana yayılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, denetim yetersizliği KİT’lerin hazine ve bütçe üzerindeki yükünün azaltılması, devlete yeni kaynaklar bulunması ve yabancı sermaye girişimi sağlanması gibi çeşitli amaçlar güdülmektedir. (Z. Müderris, 1995, s. 130)

Bu kadar geniş bir amaç yelpazesini belli başlıklar halinde toplamak gerekirse özelleştirmenin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz.

1.2.3.1. Ekonomik Amaçlar

Ekonomik amaçlar mikro düzeyde şirket verimliliğini sağlamak, karlılığı arttırmak, denetim yetersizliğini gidermek, makro düzeyde ise serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarıyla işler hale getirmek, sermayeyi tabana yaymak, kıt kaynakların optimal dağılımını sağlamak şeklinde sınıflandırılabilir.

1.2.3.1.1. Özelleştirmenin Mikro Ekonomik Amaçları

1.2.3.1.1.1. Denetim Yetersizliği

Özelleştirme konusunda teoride ortaya çıkan en güçlü tez “mülkiyet haklarının” varlığının işletmelerin performanslarının denetimi üzerinde oynadığı roldür. KİT’lerde özel mülkiyetin var olmayışı ve mülkiyetin devredilmez oluşu nedeniyle; sermaye piyasasının özel işletmelerin hisselerini değerlendirmesi vasıtasıyla işletmelerin performanslarını denetlemesini imkansız hale getirmektedir. Dolayısıyla KİT’lerin

performans denetimi “keyfi” bir uygulamayla yapılmakta iken, özel sektör işletmelerinde sermaye piyasası aracılığıyla performans ölçülmektedir. Performansı yetersiz görülen işletmelerin hisselerinin değerleri düştüğünden, devir gündeme gelmektedir. KİT’ler için devir ya da iflas söz konusu olmadığından denetimsizlik esas olmaktadır.

1.2.3.1.1.2. Verimliliği ve Kârlılığı Artırmak

Verimliliğin ulusal kalkınma ve firma yaşamı için temel bir kaynak olduğu kuşkusuz bir gerçektir. Hayat standardı, bir ülke ekonomisinin birim başına düşen mal ve hizmet üretim değeri ile ölçülüp verimliliği ile tespit edilir. Verimlilik arkasından rekabetçiliği getirir.

Bugün rekabetçi olmak büyük ölçüde verimlilikten geçiyor. Verimlilik, işin daha az maliyette yapılmasını, daha hızlı yapılmasını, daha kolay yapılmasını ve doğru kararlar alınmasını sağlamaktadır.

Verimlilik kavramı sanayi üretiminden, bankacılığa, tarımdan hukuk sistemine, belediye çalışmalarından, eğitime çok geniş bir yelpaze içinde hemen hemen her alanda kullanılmaktadır. Verimlilik kısaca “talep edilen” bir üründe oluşan katma değer üretebilme becerisi olarak ta tanımlanabilir. Talep yoksa ekonomik faaliyetlerin verimli olması da mümkün değildir.

Verimlilik kimi zaman kaynakları daha etkin kullanımla, kimi zaman ise “yeni teknolojiler” aracılığı ile artırılabilir. (H. Gürak, s. 2, 2003) Verimlilik Artışı dinamik bir kavram olup zaman içinde belli bir kritere göre üretimdeki artışı, yani büyümeyi gösterir. Verimlilik artışı önemli bir olgudur. Çünkü firmanın rekabet gücünü artırabildiği gibi toplam üretilen katma değer artmasına, dolayısıyla ekonominin büyümesine neden olmaktadır. Ekonomide büyüme refah artışını da beraberinde getirmektedir. Büyümeyi belirleyen unsurların içinde, adil rekabet koşulları sağlayan yerel ve küresel ekonomik ortamla birlikte teknoloji düzeyi (üretim araç ve gereçlerinin miktarı ve kalitesi) bulunmaktadır.

M. Bera Altıntaş: “Belli alanlarda tekellerin kaldırılmasının (telekomünikasyon, elektrik) ve rekabet şartlarının yaratılmasının daha yüksek bir verimlilik, daha iyi kalite ve daha düşük bir fiyat sisteminin oluşmasına katkıda bulunacağı kesindir. Özelleştirilen işletmeler tüketici taleplerindeki değişmelere karşı daha duyarlı olacaklar,

yeni ürünler ve piyasalar bulmakta daha yaratıcı olacaklardır. Hazineden destek yerine serbest piyasalardan fon sağlamaya başlayan özelleştirilen işletmelerdeki kârlılık oranının yükselmesinin tüm ekonomiye önemli kazançlar sağlayacağı kuşkusuzdur.” (M.B. Altıntaş; 1998, s. 96) şeklinde bu konuda yorum yapmaktadır.

Bu yararlar uygulamada ortaya çıkmıştır. Önceden özelleştirilmiş olan Cable and Wireless, British Aerospace, Amersham International ve National Freight’un kârları önemli miktarda artış göstermiştir. Bunların içerisinde bulunan National Freight, işçi ve yöneticileri tarafından satın alınmış ve kârını iki katına çıkarmayı ve hisse senetlerinin piyasa değerini ise 12 katına çıkarmayı başarmıştır. Daha önce ekonomik darboğazla karşı karşıya bulunmaktaydı. Son yıllarda, özel sektör bünyesine katılan Jaguar, ürün kalitesi, satış ve kâr yönünden büyük bir gelişme göstermiş, Jaguar otomobilleri eski kalite ve şöhretlerine yeniden kavuşmuşlardır. British Telecom ise yaklaşık 1 yıl içinde bekleyen bütün telefon taleplerini karşılayarak iyi bir performans göstermiştir (M. B. Altıntaş, 1998, s. 96).

1.2.3.2. Makro Ekonomik Temel Hedefler

1.2.3.2.1. Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek

Serbest piyasa ekonomisinin kuralları, klasik iktisat teorisinin “müdahale kötüdür” yaklaşımına dayanmaktadır. Klasik öğretiye göre ekonomideki dengesizliklerin nedeni devletin yaptığı müdahaledir. Serbest piyasa ekonomisi, satılan mal ve hizmet fiyatlarının piyasa tarafından belirlendiği, koruma kalkanları ardından yapılan ürünlerin yer almadığı, hatalı yatırımlarının zararlarının devlet eliyle vatandaşa fatura edilmediği bir ekonomi modelidir. Ekonomide devlet ise; etkin kontrol yapan, kayıt dışı ekonomiyi sisteme dahil eden, haksız rekabeti ve kartelleşmeyi önleyen, teşvikleri adaletli dağıtabilen, özelleştirmeyi hızla tamamlayarak, kontrol ettiği paradan elini çeken bir organ görevini üstlenmektedir.

Özelleştirme politikalarının temel amacı serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve ona işlerlik kazandırmaktır. Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet kurumunun işlerlik kazanacağı, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağı ve sonuç olarak ekonomide verimliliğin artacağı kabul edilmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin “tekel” statüsünde olması tam rekabeti engellediği

şüphesizdir. Fakat KİT'lerin tekel statülerinin kaldırılması serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için yeterli değildir. Çünkü KİT'ler özel teşebbüslerden çeşitli yönlerden daha üstün bir durumdadırlar. Bu eşitsizliği artıran faktörlerin başında, zararlarını genel bütçe üzerinden karşıladıkları için KİT'ler çoğunlukla iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamaktadır. KİT'ler genelde gerek fiyat gerek kalite yönünden piyasa taleplerine karşı duyarsızdırlar. Bu nedenle de fiyatı ve maliyeti düşürmek gibi tedbirler alma zorunlulukları yoktur. Böyle olunca ekonomik tekelleşme ve kamuya ait işletmelerin verimsizlikleri daha da artmaktadır.

Sözü geçen işletmelerin sahip olduğu bu özellikleri kaldırıp piyasa koşullarında faaliyet göstermeleri sağlanırsa piyasa ekonomisi güçlenebilir. (G. Sevil, 1996, s. 6). Örneğin; Çin Halk Cumhuriyeti özellikle son 20 yıldaki hızlı kalkınmasıyla tüm dünyanın dikkatlerini üzerine çekmektedir. 1970'li yılların sonlarında başlayan ve ülkeyi merkezi planlı ekonomiden serbest Pazar ekonomisine kademeli olarak dönüştürmeyi hedefleyen ekonomik reformlar sayesinde bir büyüme sürecine giren Çin Halk Cumhuriyeti, 1979 yılında dünyanın dokuzuncu büyük ekonomisine ve 177 milyon \$ GSYİH'ya sahip iken, 2003 yılında hızla ilerlemiş ve dünyanın üçüncü büyük ekonomisine sahip olmuştur. (E. Arısoy ve Diğerleri, 2004. s.1). Ancak, şu da unutulmamalıdır ki, kamuya ait tekellerin özel tekel haline gelmesine engel teşkil edecek yasal düzenlemeler ile özelleştirilmelidir.

1.2.3.2.2. Sermaye Piyasasını Geliştirmek

Birikimlerin yatırıma dönüşmesindeki en önemli araçlardan biri sermaye piyasasının gelişimidir. Sermayeyi tabana yayma amacı, serbest piyasa ekonomisinin işlerliğe kavuşturulması ve siyasal demokrasi ve kişisel özgürlüklerin sağlanması amaçlarına hizmet etmektedir. Ancak mevcut özelleştirme uygulamalarında, sermayenin tabana yayılması sonucu bireysel hisse senedi sahibi sayısının hızla azaldığı, halkın elindeki hisse senetlerinin temel yatırımcı kuruluşlar tarafından satın alındığı ve bu kuruluşların sermaye piyasasını yönettikleri görülmüştür. Örneğin, İngiltere'de British Aerospace'in özelleştirilmesinden sonra hisse sahibi sayısı 1980-81 yılında 158.000 iken bu sayı 1983'de 26.000'e, yine Amersham International'deki 65.000 olan hisse sahibi sayısının 7.500'e düştüğü tespit edilmiştir. İngiltere'de genel olarak halka arz uygulamalarından sonra 1981-83 döneminde bireysel yatırımcıların oranı %28 iken,

1987-88 döneminde bu oran %20'ye düşmüş, kurumsal yatırımcıların payı ise % 69'dan % 75'e çıkmış, Japonya ve Tayvan'da ki uygulamalarda benzer durum gözlenmiştir. (N. Öztürk, 2002, s. 6). Bu durumda gösteriyor ki sermaye piyasasının gelişimi özelleştirmenin etkinlik hedefine ulaşmasına otomatik katkıda bulunmayabilir. Sermaye piyasasının özelleştirmeye katkıda bulunabilmesi, yönetim üzerinde bir disiplin sağlamasını zorunlu kılmaktadır. Bu da ancak Fransız örneğinde olduğu gibi çekirdek hissedar grubunun oluşturulmasını gerektirebilir. Bu nedenle etkinlik hedefi ile mülkiyeti tabana yayma hedeflerini aynı zaman dilimi içerisinde gerçekleştirmek kolay olmamaktadır. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 8)

Ancak, tüm bu tespitlere rağmen, halka arz yöntemiyle özelleştirme uygulaması en sağlıklı özelleştirme yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Çünkü, hisse senetleri belirli bir süre sonra kurumsal yatırımcıların elinde toplansada, hisse sahibi sayısında, özelleştirme öncesi duruma göre yine de çok fazla artış olmaktadır. Bu satış yöntemiyle, büyük teşebbüslerin yatırıma yönelebileceği fonlar yerine, bireysel tasarrufların atıl tasarrufları hedef alınıp, değerlendirilmektedir. (N. Öztürk, 2002, s. 6)

Ayrıca, özelleştirme ile birlikte, KİT hisse senetlerinin menkul kıymetler borsalarında satışı halinde, sermaye piyasalarında işlerlik kazandırılması sağlanacaktır. (H. Tandırcıoğlu, 2002, s. 199) Konuyu ülkemiz açısından sermaye piyasasının eksikliğini duyduğu en önemli şey yeterli menkul kıymet arzıdır. Hisse senedi ihracı yoluyla özelleştirme (kamusal değerlerin sermaye piyasasına aktarılması), sermaye piyasasının gelişimini sağlayan tasarrufların yatırıma dönüşmesini kolaylaştıracaktır. Halkın elinde bulunan gayrimenkul, paralar da ekonomiye kazandırılacaktır. Fakat sermaye piyasaların geliştirmek hiçbir zaman özelleştirmenin ilk amacı değildir. (G. Sevil, 1996, s. 7)

1.2.3.2.3. Yabancı Sermaye Artışını Sağlayarak, Döviz Geliri Elde Etmek

Yabancı sermaye özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve dışa açılma çabalarında stratejik bir öneme sahiptir. Yabancı sermaye hedefleri arasında milli gelir ve istihdamın artırılması ile birlikte, gelişmiş üretim teknolojilerinin ülkeye kazandırılması ve dış ekonomik entegrasyon sağlanması da bulunmaktadır.

Türkiye'de reel ekonomi ve mali piyasaları etkileyen siyasi istikrarsızlık ekonominin global entegrasyonu nedeniyle önemi gittikçe artan yabancı sermayenin

ülkemize olan çekimser tavrı bir türlü değiştirilememektedir. Bu durumun düzelebilmesi; teşvikler, vergi düzenlemeleri ve özelleştirme gibi yapısal reformların bir an evvel hayata geçirilmesiyle mümkün olacaktır.

Özelleştirme yabancı sermayenin ülkeye girişini sağlama fonksiyonuna da sahiptir. Yabancı sermaye yatırımları; yetersiz yerli sermaye rekabetini arttırmakta, önemli konumdaki yabancı firmaların ülkeye girişini sağlamakta, milli ekonomiye ilave kaynak girişi sağlayarak, ürün ve süreç yenilikleri ve teknolojik gelişmeleri hızlandırmaktadır. Özelleştirme açısından oldukça tartışmalı olan yabancı sermaye konusu, ülkenin çıkarları doğrultusunda dikkatle değerlendirilmelidir.

Yabancı sermaye yatırımları konusunda Eren Ocakverdi şöyle bir görüş bildirmiştir: “Yabancı sermaye yatırımları 1990’lı yılların başından itibaren, doğrudan yabancı sermaye yatırımları başta Latin Amerika olmak üzere, doğrudan yabancı sermayeyi özendirici politikalar uygulayan Uzakdoğu ülkeleri ve Çin’e yönelmişlerdir. Diğer yandan Doğu Avrupa ülkeleri ile bağımsız Devletler Topluluğunun, Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde büyük ölçüde yabancı yatırımı ülkelere önemli özelleştirmelerle çekmeyi başarmışlardır. Türkiye, ne yazık ki bu süreçte, yabancı yatırımcıların ilgi alanı dışında kalmıştır. Bu gün gelinen nokta itibarıyla, Türkiye’nin yatırımlar geliştirmekte olan ülkelere yapılan doğrudan yabancı yatırımcılar içerisindeki payı çok düşük seviyelerde kalmıştır.” (E. Ocakverdi, 2004, s. 61)

Gelişmekte olan ülkelerde cari işlemlerle açığı, KİT hisselerinin yabancı yatırımcılara satılmasıyla giderilmeye çalışılmıştır. Böylece, dış ödemelerde döviz darboğazı olan hükümetler, özel yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye girişini özendirerek, döviz gelirlerini artırma olanağına sahip olmuşlardır. Örneğin, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya özelleştirme uygulamaları sayesinde yabancı sermaye girişini önemli ölçüde artırmışlardır. (H, Karabalık, 1998, s. 3)

Fakat, KİT’lerin yabancı yatırımcılara satışı konusunda ki yasal prosedür dikkatli bir şekilde hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Bu durum stratejik nitelik taşıyan üretim alanları açısından oldukça önemlidir. Bu alanlarda altın hisse uygulamasına gidilebilir.

Ülkemizde Anayasa Mahkemesi bu konuyu yorumlamış ve “Yabancı Sermaye Oranına Dikkat Edilmesi” konusu üzerine dikkatleri çekmiştir. Mahkeme özelleştirmede

yabancı sermaye payına büyük önem vermektedir. Mahkemeye göre özelleştirilen kuruluşların sonradan yabancı sermaye kuruluşlarının eline geçme olasılığı fazladır. “... Bu durum ise ülkenin bağımsızlığı ve ülkenin güvenliği ile doğrudan ilişkilidir... Düzenlemelerin bu tür durumları önleyecek biçimde yapılması gerekir.” Diyerek bu konudaki görüşünü net bir biçimde ortaya koymuştur. (H. Canpolat, Temmuz 1998, Sayı: 11, s. 4)

Dünya ülkelerinde yapılan özelleştirmeler incelendiğinde, yabancıların sahip olduğu şirketlerin yerli sermayenin elindeki özelleştirilmiş şirketlerden daha iyi performans gösterdikleri kanıtlanmıştır. Örneğin, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti bu ülkelerden bir kaçıdır. Bu nedenle hükümetler yabancı yatırımcının yönetim deneyimini, know-how getirebilme yeteneğini ve ekonominin geneline etkinlik kazandırabilmesini göz önünde bulunduracak özelleştirilen alanlarda yabancı yatırımcıları özellikle tercih etmektedirler. (H. Karabalık, s. 3, 1998) Dolayısıyla, özelleştirmeye giderken yabancı sermayenin ülkeye özelleştirilme yoluyla girmesinin karşısında olmak sadece milli ekonomiye zarar vermektir.

Bütün bu bilgiler, Yabancı sermayenin özelleştirme sürecinde, ülkeye dış kaynak akımında ve yatırımların canlandırılmasında önemli bir araç olabildiğini göstermektedir. Yalnız bu sürecin tamamen kontrolsüz bir şekilde gerçekleşmesi durumunda ülkenin büyüme potansiyelinin büyük ölçüde dış dinamiklere bağlı olduğu son derece sakıncalı bir ortam yaratabilir. Böyle bir tehlikeyi önlemek amacıyla yabancı firmaların özelleştirme sürecine katılımlarını belli sınırlar içinde tutmalı, yabancı sermayenin girmesi arzu edilmeyen, stratejik öneme haiz sektörler daha önceden kesin bir şekilde belirlenmelidir. Örneğin, Arjantin, özelleştirme sonrasında yabancı sermayenin çok daha fazla söz sahibi olduğu bir ülke konumuna gelmiştir. Ayrıca özelleştirme kapsamına giren şirketleri satın alacak mali kaynağa sahip az sayıda Arjantin şirketinin ekonomideki ağırlığı bir hayli azalmıştır.

Arjantin’de özelleştirme sürecine katılan en büyük 18 şirket arasında 7 tane Arjantin şirketi yer almaktadır. 18 yabancı şirketin toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı % 60,7 yerli şirketin payı ise % 32 civarındadır. Yerli şirketler arasında en büyüğü olan “Perez Companc” ile özelleştirilen şirketlerin toplam hisselerinin % 11,5’ine sahip bulunmaktadır. Diğer bir büyük yerli şirket “Techint” toplam hisselerin % 7’sine sahip durumdadır. Dolayısıyla, Arjantin’de özelleştirme sonrasında önemli bir yoğunlaşma

veya tekelleşme süreci yaşandığı bir gerçektir. (Z. Öniş, C. Karataş, 1994, s. 62)

Özellikle Malezya örneğinde başarılı sonuçlar veren “Yap-İşlet-Devret” modeli üzerinde durulmalıdır. Bu tip uygulamalar, özelleştirmeyi hızlandıracağı gibi yabancı yatırımcıları da teşvik edip, ülkeye döviz girişini sağlayacaktır. Dolayısıyla bu model, altyapı alanındaki kamu işletmelerinin özelleştirilmesi konusunda kilit bir yöntem olarak tekrar gündeme getirilebilir. Ayrıca, “altın hisse” uygulaması da, KİT’lerin yabancı yatırımcılara satışı konusunda uygulanmalıdır. Çünkü, altın hisse ile devlet; yatırım, kâr dağıtımı, rekabet, hisse satışı ve yönetim ilkeleri gibi konularda söz sahibi olmaktadır.

Unutulmamalıdır ki, Türkiye genç ve dinamik ekonomik bir ülkedir. Bu niteliğiyle yabancı sermayenin ilgisini çekebilecek birçok unsura sahiptir. AB ile ilişkilerinin yanı sıra jeopolitik konumu, Türk Cumhuriyetleri ile çok daha ileri düzeye taşınabilecek ilişkiler, Ortadoğu ve Asya ile köprü olması gibi hususlar yabancı sermaye açısından son derece dikkat çekicidir. Bu potansiyelin hayata geçirilebilmesi ise öncelikli siyasi ve ekonomik istikrarın tesisini zorunlu kılmıştır.

1.2.3.2.4. Mali Amaçlar

KİT’lerin verimsiz ve zararlı çalışmaları, onlara sağlanan sübvansiyonlar ve borçlanmaları kamu kesiminin finansman yükünü ağırlaştırmaktadır. Öte yandan, finansman yükünün ağırlaşması vergi gelirleri yetersiz olduğu durumlarda, Merkez Bankası kaynaklarından karşılandığından enflasyona yol açmaktadır. Bu durum karşısında özelleştirme, kamu kesiminin finansman yükünü azaltıp aynı zamanda enflasyonla mücadeleye yardımcı olacaktır. Ayrıca büyük mali bunalımlara girildiği dönemlerde, KİT’lerin özelleştirilmesi ile gelir temin edilecektir. Böylece dış kredi itibarının olmadığından IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kredi kuruluşlarından destek görülmemesi gibi nedenlerle dış borç sıkıntısı çeken hükümetler, özelleştirme ile gelir sağlama yolunu seçeceklerdir. Yani özelleştirmeyle, vergi yükünün büyümesine yol açmadan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve yeni yatırımların finansmanı mümkün olacaktır.

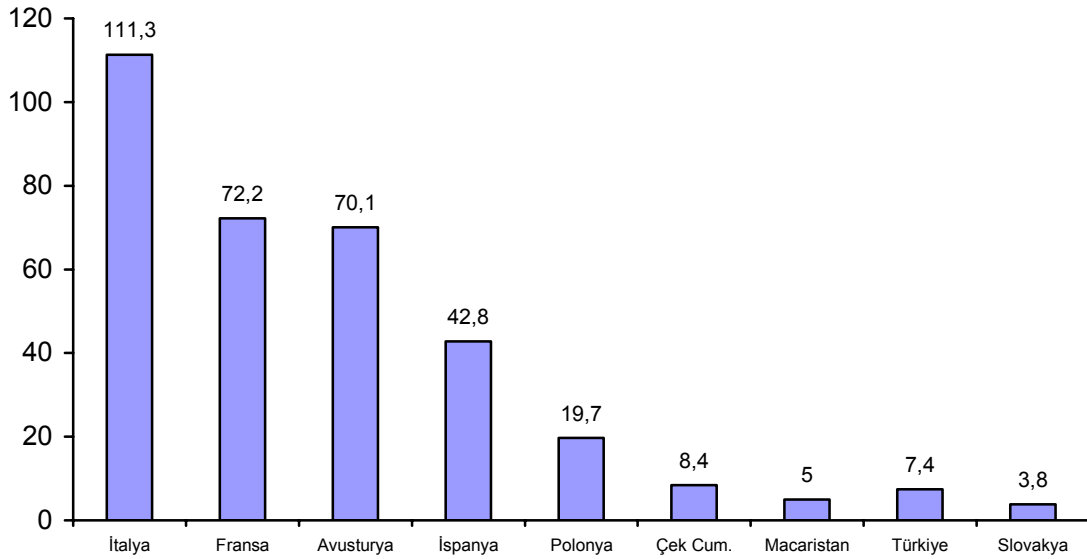
Mali amaçları şu şekilde sıralayabiliriz:

1.2.3.2.4.1. Devlete Gelir Elde Etmek

Bilindiği gibi devlet, büyük finansal bunalımlara girdiğinde dış borç sıkıntısı

çektığı dönemlerde kamuya ait kuruluşların özelleştirilmesi ile gelir sağlayabildiği gibi kronik bütçe açığı sorunlarıyla karşılaştığında da özelleştirme programı ile hazine fonlarının kullanımının asgariye indirilmesiyle devlete gelir sağlayabilmektedir.(G.Sevil,1996,s.6) Ayrıca, liberal doktrinde bireylerin ekonomik özgürlükleri önemli yer tutmaktadır. Liberal felsefeye inanan hükümetler devletin işlevinin mikro seviyedeki müdahaleler yerine, makro seviyedeki politikalar ile firmalara eşit rekabet şartları sağlayarak, müdahaleci ekonomiden liberal ekonomiye geçişle, siyasal etkilerinde aza indirilmesini amaçlar. (TOBB, 1993, s. 24) Özelleştirme, ekonomik açıdan çok önemli olmasına rağmen ülkemiz bu konuda oldukça geri kalmıştır. Çünkü özelleştirme uygulamalarına Eski Doğu Bloku ülkelerinden çok önce başlamış olan Türkiye'nin özelleştirme hızında, bugün gelinen nokta itibariyle, Doğu Avrupa ülkelerinin gerisinden kaldığı görülmektedir. OECD verilerine göre Türkiye, 1990-2001 yılları arasında elde ettiği 7.4 milyar dolarlık özelleştirme geliriyle, Polonya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan gibi geçiş ekonomilerinin gerisinde kalmıştır. OECD üyeleri arasında 1990'lı yıllardaki özelleştirme akımına damgasını vuran ülke ise 1990-2001 arasında 111.3 milyar dolar gelir elde eden İtalya olmuştur.

**Grafik 1 1990-2001 YILLARI ARASINDAKİ ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİNİN
ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI
(Milyar dolar)**



Kaynak: (E. Ocakverdi, 2004, s. 61)

Dünyadaki uygulamalar göz önüne alındığında, gelir sağlama amacının tam olarak gerçekleşmediği görülmüştür. Zira özelleştirmeden elde edilen net gelir

çoğunlukla negatif olmuştur. Bunun nedenleri;

- Birçok ülkede, özellikle az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş bir sermaye piyasasının olmaması,
- Çalışanların direnci ve işsizliğin artması,
- Özelleştirmeye yabancı sermaye katılımının yeterli olmaması,
- Değerleme ve fiyatlamada uygun yöntemlerin seçilmemesi, açık ve şeffaf bir uygulama olmaması (K. Yazıcı, 1997, s. 72)

Bu husus geniş tartışmalara yol açmıştır. Hükümetlerin özel satışlarda aktifleri düşük değerlediği veya hisse senedi satış yönteminde hisse senedi satış yönteminde hisse senedi satış fiyatlarını düşük tespit ettiği ileri sürülmüştür. İhracattan hemen sonra British Telecom'un ve Amersham International'ın hisse senetlerinin değerlerinin büyük oranda artması ve bazı özel satış olayları bu tür eleştirilere neden olmuştur.

Bu eleştirilere karşı bazı görüşler ileri sürülmüştür. Belli bir borsa değeri bulunmayan büyük ölçekli kuruluşların kesin ve mutlak objektif bir ölçü bulmak zordur. Programın başarısızlığı veya kamu menfaatinin ihlali için her tür derleme eleştirilebilir. Satışın gerçekleşmemesi ihtimali yüksek değerlemeden olabilmektedir. Kamu menfaati ise çok düşük değerlendirme sonucu zedeleneceği kesindir. Bu nedenle hükümet bu konuda mümkün olduğunca en iyi teklifi uygulamaktadır. Şirketin kârlılığına ilişkin olumlu beklentiler piyasada bulunan bir kısım hisse senetlerinin kaydettiği yüksek senet artışlarının sonucudur. Ayrıca İngiltere'de hisse senetlerinin fiyatlandırma tarihi ile piyasaya arz tarihleri arasında geçen zamanın uzunluğu da, talep hacminin belirsizliğine ve dolayısıyla fiyatlandırmanın tartışılabilir bir düzeyde olmasına yol açmaktadır. Hükümet British Telecom ve Jaguar'ın satışında olduğu gibi piyasadaki yüksek değer artışlarından spekülâtif kazançları sağlamayı engellemek için bazı durumlarda yatırımcıların olabileceği hisse miktarına sınırlamalar getirmiştir. (M.B. Altıntaş, 1998, s. 99.)

Türkiye, 1980'li yıllarda dünyada önem kazanan liberalleşme sonucunda minimal devlet, serbest piyasa ekonomisi gibi kavramların estirdiği rüzgârın etkisine kapılmış ve 1983 yılında özelleştirme ile ilgili çalışmalarına başlamıştır. Türkiye'deki özelleştirme tarihinin ilk dönemi incelendiğinde ilk özelleştirme uygulamalarının, özel sektördeki devlete ait azınlık hisselerinin İMKB yoluyla satışı şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye, 1985-1988 yılları arasını kapsayan bu emekleme döneminde

sadece 28.6 milyon dolarlık özelleştirme geliri elde etmiştir. Türkiye’de özelleştirme, 1990’lı yılların başından itibaren hız kazanmış ve 1989-1993 yılları arasındaki gelir, 1.9 milyar dolara ulaşmıştır. Özelleştirme Yasası’nın çıkarıldığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ve Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun (ÖYK) kurulduğu 1994 yılı, Türk özelleştirme tarihi için önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Türkiye’de özelleştirme, 1994 sonrasındaki bütün Türk hükümetlerinin en önemli öncelik alanlarından biri olmasına rağmen bugüne kadar inişli çıkışlı bir seyir izlemiş, ülkedeki ekonomik krizlerden olumsuz etkilenmiştir. Nitekim kriz yılları olan 1999 ve 2001’deki özelleştirme gelirleri, oldukça düşük düzeyde kalmıştır.

2000 yılında hükümet, yıl sonu için 7.6 milyar dolarlık özelleştirme hedefi koymuş, bu hedefi tutturamamasına rağmen yıl sonunda gerçekleşen 2.7 milyar dolarlık gelire özelleştirme rekorunu kırmıştır. TÜPRAŞ hisse senetlerinin %30.7’sinin yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda halka arz yoluyla satışı bu dönemde gerçekleşmiştir. Özelleştirme portföyündeki bazı kamu kuruluşlarının satılması yoluyla elde edilen bu gelire, Aria-İştim ortaklığına satılan GSM lisansından elde edilen 0.5 milyar dolar ve enerji sektöründeki bir kısım işletme haklarının özel sektöre devriyle kazanılan 0.3 milyar dolar eklendiğinde, Türkiye’nin 2000 yılındaki toplam özelleştirme geliri 3.5 milyar dolara ulaşmıştır.

Türkiye ekonomisinin krizle çalkalandığı yıl olan 2001 ‘de özelleştirme gelirleri 119.8 milyar dolar gibi çok düşük bir seviyede gerçekleşirken, bu gelirin büyük bir kısmı, SEKA (Dalaman İşletmesi) ve PETKİM (Yarımca Tesisi) satışlarından elde edilmiştir. Seçim yılı olan 2002 yılında elde edilen 536.4 milyon dolarlık gelir de beklentilerin altında kalmış, bu yıldaki özelleştirmeye Petrol Ofisi’ndeki (POAŞ) kamuya ait payın blok satış ve halka arz yoluyla satışı damgasını vurmuştur. 2002 yılında satışı öngörülen PETKİM ve TÜPRAŞ gibi kurumların özelleştirilmesi konusunda ilerleme sağlanamamıştır.

2003 yılına gelindiğinde 4 milyar dolar olarak belirlenen özelleştirme hedefi daha sonra IMF’ye sunulan Niyet Mektubu’nda 2.1 milyar dolar olarak değiştirilmiş, konulan bu yüksek hedeflere rağmen 2003 sonunda gerçekleşen özelleştirme geliri sadece 171.6 milyon dolar olmuştur. Nispeten küçük işletmelerin satışı dışında hiç büyük çaplı özelleştirme yapılamamıştır. Özelleştirme hedefinin tutturulamamasında, Uzan Grubu’nun İmar Bankası skandalına karışması ve taahhütlerini yerine

getirememesi üzerine yıl içinde 605 milyon dolara özelleştirilen PETKİM'in satışının iptal edilmesinin rolü büyük olmuştur. Ayrıca TEKEL Alkollü İçkiler Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin ve TÜPRAŞ'ın özelleştirme sözleşmesinin imzalanmasının 2004 yılına sarkması ve TEKEL Sigara İşletmeleri'nin ihalesinin iptali de hedefteki büyük sapmaya sebep olmuştur.

Türkiye'nin 1986-2003 yılları arasındaki özelleştirme performansı göstermiştir ki, özelleştirme uygulamalarına Eski Doğu Bloku ülkelerinden önce başlamasına rağmen Türkiye, bu ülkelerin çoğunun gerisinde kalmıştır. Hatta kendisiyle aynı zamanda özelleştirmeye başlamış ve Türkiye ile benzer makro-ekonomik sorunlarla boğuşmuş olan Arjantin'in de arkasında kalmıştır. Arjantin, 1982 yılından beri 24 milyar doların üzerinde özelleştirme geliri elde ederken, Türkiye'nin 1986-2002 yılları arasındaki toplam özelleştirme geliri 11.2 milyar dolarda kalmıştır. Özelleştirmedeki bu gecikme ve geri kalmışlık, kuşkusuz uygulama sürecinde çeşitli sorunlarla karşılaşılmasından kaynaklanmıştır. Türkiye'de özelleştirme sürecinde karşılaşılan sorun ve zorlukların temelinde özelleştirmenin amacının tam olarak tanımlanmamış olması veya tanımlansa bile temel amaçlar doğrultusunda hareket edilmemiş olması vardır. Bilindiği gibi özelleştirmenin temelinde ekonomide verimliliğin artırılması yatmaktadır. Verimlilik artışının, KİT'lerin özel sektöre devriyle kamu sektöründeki israfın önlenmesi ve KİT'lerin özel sektördeki rakipleri ile serbest rekabet ortamında eşit olarak yarışabilmelerinin sağlanması ile gerçekleşeceği varsayılmıştır. Ayrıca, özelleştirmeye başlanırken en önemli önceliğin (temel amaç doğrultusunda) verimlilik artışının sağlanması olarak belirlendiği halde, ikinci dereceden bir öncelik olan merkezi bütçe için gelir yaratılması ön plana çıkmıştır. Nitekim özelleştirmeden sağlanan gelirlerin kullanımına bakıldığında bütçe açığının düşürülmesine yönelik kullanımların toplam gelir içindeki payı oldukça yüksektir.

1986-2002 yılları arasında elde edilen 11.2 milyar dolarlık toplam özelleştirme gelirinin yaklaşık 11 milyar doları kullanılmış ve bu toplam kullanımın %31.1'i Hazine'ye aktarılmıştır. Özelleştirme gelirlerinin büyük bir kısmı (%48.1), özelleştirme portföyündeki kuruluşlara yapılan ödemelerde kullanılmıştır. Bu ödemelerin içinde sermaye iştirakinin ve kredi biçiminde verilen borçların payı yüksek olmuştur. Yapılan bu ödemeler ve özelleştirme uygulamalarına ilişkin ödemeler, özelleştirme uygulamalarının masrafları olarak değerlendirildiğinde ve borç ödemeleri kalemi de

çıkarıldığında 1986-2002 yılları arasında özelleştirilmeden elde edilen net gelirin 3.5 milyar dolar düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu net gelir içinde bütçe açığını düşürmeye yönelik Hazine'ye aktarılan kaynağın oranı %96.2 düzeyinde olmuştur. (E. Ocakverdi, 2004, s. 61, 62, 63)

2004 yılına gelindiğinde, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından açıklanan toplam gelir 1.267.148.044 Milyon \$'dır. Bu gelirin en yüksek oranını tesis ve varlık satış yöntemiyle elde etmiştir. Bu kısımda 606.748.522 oluşturmaktadır. İkinci sırayı blok satış almış, 399.762.000 \$ değerindedir. Halka arz, 191.279.167 \$, bedelli devirler ise 69.358.355 \$ olmuştur. İMKB ve Yarım Kalmış Tesis satışından hiçbir gelir elde edilememiştir.

1986 yılından 2004 yılına kadar sadece 9,5 milyar dolarlık özelleştirme yapıldı. Dünya ülkelerine baktığımızda bu meblağ oldukça düşüktür. Çünkü, ülkemizde siyasi istikrarla birlikte makro ekonomik istikrarında sağlanamamış olması bu duruma bir etken olmuştur. Fakat 2005 yılı göstergeleri çok farklı oldu ve özelleştirme programının uygulanmasında önemli ilerlemeler kaydedildi. Bu yıl içerisinde yirmi üç kamu iktisadi teşebbüsünün satışından, 3.2 milyar ABD Doları özelleştirme geliri elde edilmiş olup, bu tutarın 2.7 Milyar ABD Dolarlık kısmı hazineye aktarılmıştır. (IMF Niyet Mektubu, 2005).

2005 yılı özelleştirme uygulamalarını incelediğimizde, hedeflenen miktarın tam 8 katı gelir elde edildiği görülmüştür.

Blok Satış Toplamı	7.054.000.000 \$
Tesis ve Varlık Satışı	398.886.830 \$
Halka Arz	273.719.827 \$
İMKB'de Satış	453.977.633 \$
Bedelli Devir	28.292.849 \$

(Kaynak: T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2005)

Hepsinin toplamında 8.208.876.915 \$ elde edilmiştir. Bunun en büyük payını blok satışlar oluşturmaktadır. Özellikle, T. Telekom'un 14/11/2005 tarihli % 55 hisselik Blok Satışından 6.550.000.000 \$ elde edilmiştir. 2005 yılında sadece PEKTİM hisseleri halka arz edilmiştir. Ayrıca, yalnız TÜPRAŞ hisseleri 4/3/2005 tarihinde İMKB'de satılmıştır. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005)

2005 yılı özelleştirmede altın yılını yaşamıştır. Böylece, kamunun ekonomi

içerisindeki payının gerilemesi ve özel sektörün ağırlığının artması doğrultusunda önemli yol alınmıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırımı çekmek konusunda yeni bir döneme girdiği gözlenmektedir. Şimdiye kadar doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından çok düşük pay alan Türkiye ekonomisine, bundan sonraki süreçte önemli ölçüde doğrudan yabancı sermaye girişi olacağı düşünülmektedir. ("2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, T.C." Kasım 2005, s. 31)

2004 yılında elde edilen 3.787.307.193,14 YTL'lik toplam özelleştirme gelirinin 3.505.867.718,05 YTL'lik kısmı kullanılmış ve bu toplam kullanımın hiçbiri hazineye aktarılmamıştır. Özelleştirme gelirlerinin 653.679.255,66 YTL'lik kısmı özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara ilişkin ödemelerde kullanılmıştır. Bu ödemelerin içinde sermaye iştirakinin ve kredi biçiminde verilen borçlar önemli bir kısmını oluşturmuştur. Bütçe açığını gidermek için Hazine'ye hiçbir aktarımın olmaması dikkat çekici bir durumdur. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005).

1.2.3.2.4.2. Vergileme Yapısını Değiştirmek

Hükümetler KİT fiyatlarını vergilendirme aracı olarakta kullanmaktadırlar. Vergiler, dolaylı ve dolaysız vergiler olmak üzere başlıca iki guruba ayrılmaktadır. Dolaylı vergiler, her gelir grubuna aynı tutarda yansıdığı için adaletsiz bir vergilendirme biçimi olarak görülmektedir. Özelleştirme ile bu durum değişecektir. Çünkü, KİT fiyatlandırma mekanizması kullanılarak dolaylı vergi alma politikası yerine özelleşen kuruluşlar kâr elde ettiği süre içerisinde, bunlardan alınacak gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilere bırakacaktır.

1.2.3.2.4.3. KİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak

Burada eleştirilen yön, kamu kesimi rasyonalize edilmeden ve israftan kaçınılmadan, bu kuruluşları satarak kolay yolu seçmenin, sağlam bir gerekçe oluşturmadığı ileri sürülmektedir. Şöyle ki, kamu işletmeleri sürekli zarar ettiklerinden dolayı devlet desteğine bağımlı kalmaktadırlar fakat içinde buldukları koşullara göre kısmen veya tamamen tasfiye edilmeleri önemli ölçüde kaynak tasarrufuna neden olacaktır. Tasarruf edilen kaynaklar daha verimli alanlara kaydırılabilir ve özellikle sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik gibi toplumsal refahı doğrudan artıracak alanlarda kullanılabilir. Meksika, bu bağlamda güzel bir örnek teşkil etmektedir.

1.2.3.2.4.4. KİT'lerin Hazine Üzerindeki Yükünü Hafifletmek

Özellikle az gelişmiş ülkelerde KİT'ler enflasyonun ortaya çıkması yönünde önemli etkileri olan kuruluşlardır. KİT'ler ekonomik yönden genellikle kendilerine yeterli olmayan kuruluşlar olduklarından, gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı oranda hazineden ve genel bütçeden yardım almaktadırlar. Ekonomide toplam para arzından dolayı enflasyonu hızlandıran nedenlerden biri KİT'lerin dış finansman ihtiyacını hazineden emisyon vasıtasıyla sağlamasıdır. Öte yandan, KİT'lerin ek finansman gereksinimleri bu kuruluşların mal ve hizmetlerinin fiyatlarını ortaya çıkarmaktadır. KİT zamları gerçekte enflasyonun önemli bir kaynağını oluşturmaktadır.

Bir başka deyişle KİT'lerde maliyet daha doğrusu fırsat maliyeti kaygısı olmaksızın, idari kaygılarla (keyfi) kaynak tahsisi sadece işletmede etkinsizliğe, israfa ve zarara yol açmakla kalmamakta, ekonominin makro dengelerini de bozacak bir maliyet enflasyonunda başlatmaktadır. (G. Sevil, 1996, s. 8) Böylece özelleştirmenin enflasyondan korunmada önemli bir faktör olduğunu söylemek yanlış olmaz.

1.2.4. Sosyal ve Siyasal Amaçlar

Özelleştirme, sermayenin geniş kitlelere yayılmasını ve siyasal felsefeyi yürürlüğe koyma amacını da taşımaktadır.

Toplumun işçiler, yöneticiler ve küçük birikim sahipleri olmak üzere geniş bir kesimini özelleştirme yolu ile KİT'lerin mülkiyetine ortak etmek, gelir dağılımı adaletini sağlayacak ve sermayenin tabana yayılmasına olumlu etki yapacaktır.

Dengeli gelir dağılımının sağlanması ve sermayenin geniş kitlelere yaygınlaştırılması amacıyla kamu servetinin özelleştirilmesi, sosyal sınıflar arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmakta ve asgari düzeye indirmektedir. Aynı şekilde, KİT'lerin özel kesime devredilmesi, devletin ekonomiye müdahalesinin azalmasına yol açacak, özel mülkiyetin yaygınlaştırılmasına imkân verecektir. Dolayısıyla, liberal ekonomide siyasal rejimin varlığını sürdürebilmesi ve gerektiği şekilde işlemesi için temel genişleyerek güçlenecektir. Böylece ülkenin arzulanmayan politik tercihlerden uzaklaşması sağlanmış olacaktır. Bireylerin ekonomik özgürlüğünü öne alan liberal felsefe, devletin ekonomiyle karışmasının özgürlüğü kısıtlayacağını savunmaktadır.

Öte yandan, özelleştirme ile serbest rekabet düzeni içinde kıt kaynakların

optimal dağılımı gerçekleştirecek, bu da toplumsal refahın optimizasyonunun sağlayacaktır. Özelleştirmeyle ilgili diğer bir beklenti de demokratikleşmeyle ilgilidir. Neo-liberal akım, mülkiyetin tabana yaygınlaştırılmasının, demokratikleşme anlamına geleceğini, fertlerin politik anlamdaki özgürlüklerinin, ancak özel mülkiyet sahipliğine bağlı olarak gerçekleştirileceğini savunmaktadır.

1.3. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirmeyle ilgili olarak uygulanan başlıca yöntemler şunlardır.

1.3.1. Taşeronluk Şeklinde Mal ve Hizmet Alımı

İhale yöntemi, hükümetin özelleştirme politikasının bir unsurunu oluşturmaktadır. Kamu tarafından gerçekleştirilmekte olan bir mal veya hizmet üretiminin tamamen veya kısmen, ihale ile belirlenen firmaya devredilmesidir. İhalede temel ölçü, o hizmetin minimum maliyetle yapılması olduğu için, etkinliğin yanı sıra, kamu giderlerinde tasarruf sağlamayı hedefleyen bir yöntemdir.

Burada kuruluşu, üretim kontrolünü önemli ölçüde elinde tutmaya devam eder. İhale yönteminde her ne kadar mal ve hizmetin üretimine karar verme yetkisi kamusal nitelikte ise de, mal ve hizmetin gerçek üreticisi özel kesim birimi yani ihaleye giren kurumdur.

Bu konuda çeşitli hizmet alanlarında Dünya'nın çeşitli ülkelerinden örnekler vermek konunun anlaşılması açısından yararlı olacaktır. A.B.D., Kanada, İsviçre ve Japonya'da ülke çapında katı atıkların toplanmasına ilişkin araştırmalar yapılmıştır. Bu konuda on yıllık süre içinde devlet veya akademik kökenli araştırmacılar tarafından dokuz büyük araştırma gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmalar dikkatle incelendiğinde, çöplerin özel müteahhitler yerine belediyeler tarafından toplanması halinde, maliyetin % 35 arttığı gözlenmiştir. ABD'de bozulan yolların asfalt dökülerek yenilenmesi işinde hem belediye, hem de ihale ile iş yapan müteahhit firma üzerinde yapılan bir çalışmada belediyenin aynı işi sözleşmeyle çalışan şirketten % 36 daha pahalıya mal ettiği ortaya çıkmıştır. Ayrıca sözleşmeyle yapılan işin belediyenin yaptığı işten çok daha kaliteli olduğu görülmüştür. Müteahhit firmalar işçi başına yılda ortalama 4 kat daha fazla asfalt döşeyerek, belediyelerin sunduğu hizmetlerden yaklaşık 2 kat daha fazla etkin çalışmaktadırlar. Müteahhit firmanın yüksek etkinliğinin altında yatan faktör ise, daha

fazla denetim, daha çok sayıda teçhizat ve bu teçhizatın daha pahalı ve kaliteli olmasıdır.

İngiltere’de ise çöp toplama, kamu binalarının güvenliği, sosyal tesislerin bakımı ve temizliği gibi hizmetler ihale yoluyla özelleştirilmiş ve bu özelleştirmelerde % 13 ve % 44 arasında değişen oranlarda tasarruf sağlanmıştır.

İhale yöntemiyle özelleştirme de Almanya’da da önemli başarılar elde edilmiştir. Örneğin, şehir içi taşıma hizmetlerinde özel sektör kilometre başına % 160 daha ucuz hizmet sunmuş, temizlik işlerinde ise % 60 oranında düşük maliyetle hizmet sunmuştur. (Ö.M. Ünal, Kasım 1999, s. 17).

Ülkemizde başlangıçta temizlik, yemek ve benzeri hizmetler sözleşme ile müteahhitlere verilirken daha sonra doğrudan üretimle ilgili hizmetlerde sözleşme ile firmalara ihale edilmeye başlanmıştır. Örneğin Etibank’ın birçok işletmesinde bazı maden ocaklarındaki üretimini tamamı müteahhit aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Yöntem, ülkemizde belediyeler tarafından da yol bakım onarımı, çöplerin toplanması park bahçe yapımı ve benzeri hizmetlerde uygulanmaktadır. (N. Öztürk, 2002, s.17) Örneğin, Adana Büyükşehir Belediyesi temizlik işlerini, emlak vergisi tahakkuku, tahsilat işlemlerini ve şehir içi taşımayı özel sektöre devretmiştir. Gerçekleştirilen özelleştirmelerde sadece temizlik işlerinin %80 tasarruf sağlanmıştır. Aynı şekilde Afyon Belediyesi de temizlik işlerinin %100’ünü ihale yoluyla özelleştirilmiş ve 287 personelle vereceği hizmeti 13 personele yaptırmaktadır. (Ö. F. Ünal, 1999, s. 4). Ayrıca Adalar belediyesi çöp toplama hizmetlerini özelleştirilmiş ve sonuçlardan da memnun olmuştur. (TOBB, 1993, S. 48).

İhale yöntemi günümüzde iyi bilinen çöp toplama ve temizleme örnekleriyle sınırlı değildir. kamu sektörü hizmetlerinin yer aldığı geniş bir alana uygulanabilmektedir. Halen NHS (Ulusal Sağlık Hizmeti) ve savunma hizmetlerinde de kullanılan bir yöntemdir. Örneğin; savunma kuruluşlarına yemek servisi, savaş gemilerinin yeniden gözden geçirilmesi, bazı uçak hizmetleri, hava, deniz ve stok yöntemini kapsamaktadır. Hava trafik kontrolü, tüm araç ve silahların bakım, onarım ve süreçlerin eğitimi gibi silahlı kuvvetlerin eğitim faaliyetleri, müzisyenler, pilotlar ve teknisyenler de ihale yöntemi kapsamında düşünülmektedir.

NHS’de yemek, temizlik, giyecek hizmetleri için rekabeti genişletici daha büyük bir politik girişim vardır. Bunun yanında, ambulans ve ulaşım hizmetlerinin,

taşımacılığın özel hastanelerde hasta bakımının, büyük ameliyatların, yaşlıların, zihni özürlülerin, sakatların bakımının yönetiminde bu yöntem sözkonusudur. (Keith Hartley, 1985, s. 2).

Çeşitli hizmetlerin ihale yöntemiyle özel kuruluşlara yaptırılması yöntemi, ilk bakışta KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili görünmeyebilir. Gerçek böyle değildir. KİT bünyelerinde yapılan birçok iş bu yöntemle özel kuruluşlara yaptırılabilir. Özelleştirilmiş bazı KİT'ler bu yolla işçilik maliyetlerinden tasarruf sağlamaktadırlar. Bu uygulama özelleştirmeye hazırlık aşamasında başlanması daha uygun bir yol olabilir. (TOBB, 1993, s. 49).

Fakat ihale yönteminin başarısı, tahmin edilen bedelin iyi hesaplanmasına ve söz konusu hizmetin piyasadaki rekabet derecesine bağlıdır. Yöntemin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunlar arasında; ihale sonucunda çalışanların bir kısmı işini kaybedebilir ya da özellikle kamuoyunun bilgisi dışında yapılan ihale sözleşmelerinde rüşvet olasılığının var olduğu göz ardı edilemez bir gerçektir. (A. Ulusoy, T. Vural, 2003, s.5).

1.3.2. Yasal Kurumsal Serbestleşme

Gerçekte bir özelleştirme yöntemi olmaktan ziyade, kamu kesiminin sınırlarını daraltmaya ve tüm ayrıcalıklarını kaldırmaya yönelik bir iktisat politikası aracıdır. Bu yöntem, “Genel ve mahalli kamu hizmetlerinde fiyat ve ücret kontrollerine son verilmesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu girişimlerine sağlanan sübvansiyon türü avantajlara son verilmesi, kısacası kamu sektörü özel sektör rekabetine engel olan her türlü kanuni ve idari düzenlemelerin ortadan kaldırılmasını ifade etmektedir.” (A. Ulusoy, T. Vural, 2003, s. 11).

Bu yöntemin amacı, kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaynak dağılımında etkinliği artırmaktır. Bu nedenle, özelleştirme uygulamalarına büyük destek veren Dünya Bankası ve IMF tarafından ekonomide etkinliğin sağlanmasında önşartlardan birisi olarak kabul edilmektedir.

Bu uygulama özelleştirme sürecinde Dünya ülkelerinde ve Türkiye’de başarıya ulaşmak için kullanılmıştır. Örneğin; Eski Sosyalist ülkeler, mevcut iktisadi devlet tekellerinin yol açtığı sorunlardan kurtulmak için serbest piyasa ekonomisine geçmeyi ve bu amaçla da özelleştirme uygulamalarından, “Yasal Kurumsal Serbestleşme

(Deregölasyon)'a başvurmayı tercih etmişlerdir. Bu ölkeler siyasi ve iktisadi açıdan tekeli bir yapıya sahip oldukları için, deregölasyon yöntemi, merkezi idarenin hakim olduğu ekonomik düzenden, piyasa ekonomisine geçerken yaşanan süreçte kabul görmüştür. Siyasi açıdan tekeli yapı, ancak demokratik rekabetçi bir düzenle giderilebilir. (H. Tandırcıoğlu, 2002, s. 204).

Ayrıca bu yöntem ile devletin ve belediyelerin ekonomik ve ticari hayat üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması amaçlanmaktadır. Bunun anlamı ise, kamu kesimi kendisinin yürütmekte olduğu kamu hizmetinin aynı hizmeti özel girişimcilerce de sunulmasına izin vermektedir. Burada tüketicilerin hizmetler konusundaki tatminlerinin maksimize edilmesi amaçlanmaktadır. (A. Ulusoy, T. Vural, 2003, s. 12).

ABD'de 1968 yılından beri havacılık ve taşımacılık endüstrilerinde bu yöntemin uygulanması sonucu tüketiciler büyük miktarlarda fayda sağlamışlardır. Örneğin, 1984 yılında, yasal – kurumsal serbestleşmeden o zamana kadar seyahat eden Amerikalılar uçak biletleri üzerinden 3,5 milyon dolar tasarruf sağlamışlardır. (C.C. Aktan, 2005). Buna rağmen yasal – kurumsal serbestleşme uygulamaları yerel ve federal seviyelerde henüz tam anlamıyla uygulanmamaktadır. (A. Ulusoy, T. Vural, 2003, s. 12).

Serbest Piyasa Ekonomisini benimseyen ölkemizde 24 Ocak 1980 kararını izleyen süreçte, yasal kurumsal serbestleşme yönünde çeşitli çalışmalar yapılmış, piyasa ekonomisinde devletin müdahalesini asgariye indirecek para ve maliye politikaları değişikliklerinin yanı sıra 3032 sayılı yasa ile 1984 yılında çay tekeli, 3291 sayılı yasa ile 1989 yılında tütün tekeli kaldırılmıştır. (N. Öztürk, 2002, s. 7)

Dünya'da yapılan özelleştirme çalışmaları, özelleştirmenin toplum yararına sonuçlar vermesi büyük ölçüde uygun koşulların yaratılmasına bağlı olduğunu göstermiştir. Bu koşullarda ancak kamu ekonomisinin sınırlarını daraltmak ve tüm ayrıcalıklarını ortadan kaldırmakla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda ekonominin dışa açılması, dış ticaret ve sermaye akımlarının serbestleşmesi gerekmektedir.

1.3.3. Satış Yöntemi (Asset Sales)

Bu yöntem kamu kuruluşlarının aktiflerinin kısmen veya tamamen satılması olup, iki alt yöntem olarak uygulanmaktadır.

1.3.3.1. Doğrudan Satış Yöntemi

Türkiye’de uygulama şekliyle varlık satış olarak adlandırılmaktadır. Burada kamu kuruluşlarının aktiflerindeki mal ve hizmet birimleri ile varlıklarının mülkiyetinin bedel karşılığında devredilmesidir. (T.C. Başbakanlık İdaresi Başkanlığı, 2003)

Varlık satışları genellikle kamu işletmelerinin faaliyet halinde değil de, bu kuruluşların arsa, bina ve makine gibi varlıklarının satılmasıdır. Türkiye’de kamu işletmelerinin birçoğunun arsa olarak varlıkları çok kıymetlidir. Birçok kuruluşun ölü değeri canlı değerinden daha fazladır. Hatta birçok kuruluş sırf varlıkların değeri açısından özel sektöre cazip gelmektedir.

Türkiye uygulamasında, varlık satışları yarım kalmış tesislerin satışı veya defter değeri üzerinden devredilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. (TOBB, 1993, S. 44).

Varlık ve tesis satışından bugüne kadar (Haziran 2005 yılına kadar) 1.506,8 milyon dolar ülkemiz gelir elde etmiştir. Bu yöntemle; Sümerbank, SEKA tesisleri, Et Balık Kombinaları, Turban Turizm Tesisleri ve otellerinin ayrı ayrı satışı, büyük lojman ve organlarının satışı yapılmıştır. (T.C.Başbakanlık Denetleme Raporu Sayı:2003/4)

Belediyelerde doğrudan satış yöntemini kullanarak elindeki arazi, bina ve her türlü iktisadi teşebbüsleri ile mal varlıklarını satmaktadır. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2005, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının, 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerin Araştırılıp Denetlenmesine Dair Rapor, Sayı: 2005/4)

İngiltere’de de doğrudan satış yöntemi tercih edilen bir yöntem olmuştur. Çünkü, hisseler önceden tespit edilen, sabit bir değerden kamuoyuna satışa sunulmaktadır (R. Çakal, Temmuz 1996, s. 26). Fakat ulusal sermayenin yetersizliği, yabancı yatırımcıların ilgisinin azlığı ile birlikte işletmelere ilişkin bilginin düşük kalitede olması bu tür satışları engellemektedir. Bu yöntemle doğu bloku ülkelerinde Estonya ve Macaristan hariç işletme satışı dışındakiler başarılı olamamışlardır. (H. Tandırcıoğlu, s. 210, 2002)

1.3.3.2. Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi

Bu yöntemde kamu kuruluşunun hisse senetleri aracılığıyla bireylere ve/veya özel kuruluşlara satışı söz konusudur. Böyle bir uygulamayı tam olarak tanımlarsak

“Kuruluş hisselerinin yurt içi ve yurt dışında blok satışı halka arzı içeren blok satış, halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal veya özel emirle satış, menkul kıymetler yatırım ortaklıkları veya fonlarına satış yoluyla bedel karşılığı devri” şeklinde açıklama yapılmıştır. (T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2003,) En çok kullanılan yöntem ise halka arz ve blok satış yöntemleridir. Bu yöntemler aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

1.3.3.2.1. Blok Satışlar

Blok satışlar özelleştirilecek kuruluşun tamamının veya önemli bir bölümünün teklif toplayarak, pazarlıkla veya açık arttırmayla satılmasıdır. Bu tür özelleştirme en kolay ve en süratli özelleştirme şeklidir. Türkiye’de de en yaygın kullanılan özelleştirme şekli budur. Bu satışlar devlete önemli miktarlarda parasal kazanç sağlar. Fakat bu satışların da önemli sorunları bulunmaktadır.

Teklif alma usulüyle satışlarda fiyatın her zaman doğru fiyat olması konusunda garanti yoktur. Teklif verebilecek olan herkes teklif vermemiş olabilir. Hatta teklif verenler arasında bazı anlaşmalar söz konusu olabilir. Tek tek pazarlık da fiyat konusundaki şüpheleri tamamen ortadan kaldırmayabilir.

Blok satışların en önemli sakıncası bu satışlar sonucu rekabetin azalabileceği, sanayide tekelleşmeye doğru gidilebileceğidir. Genellikle tekel yaratabilme imkânına sahip olan şirketler daha yüksek teklif verebilecektir. Aralık 1992 yılında yapılan çimento şirketleri özelleştirmelerinde bölgesel tekelleşmelere imkân tanındığı kanısı yaygındır. Örneğin, özelleştirilen 7 çimento şirketinden NİĞDE ÇİMENTO ve İSKENDERUN ÇİMENTO şirketleri Sabancı-OYAK ortaklıklarına satılmıştır. Bu ortaklar aynı zamanda aynı hinterlandtaki diğer çimento şirketlerine sahiptir.

Blok satışlar yabancı kuruluşlara yapıldığında ülkede bazı hoşnutsuzluklar doğabilir. Stratejik nedenlerden bazı endüstri dallarında yabancı sermayenin sınırlandırılması düşünülebilir.

1.3.3.2.2. Hisse Senetlerinin Halka Arzı

Hisse senetlerinin halka arzı belki de en zor yöntemlerden birisidir. Fakat bu yöntem özelleştirmenin yaygın amaçlarından olan mülkiyetin tabana yayılması sermaye

piyasalarının gelişmesine katkı amaçlarına uygun bulunduğundan en yaygın benimsenen yöntemdir. Literatürde Halka Arz Uygulaması, “Bir şirketin hisse senetlerinin ödenmiş sermayesinin % 15’inden az olmamak kaydıyla borsada işlem görmek üzere satılmasıdır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Neden Halka Arz? sorusuna yine literatür incelemesi yaparak cevaplayabilmekteyiz. Her şeyden önce, halka arzdan sonra şirket hisseleri borsada işlem göreceğinden istenildiğinde kolayca talep eden tarafından nakde dönüştürülebilmektedir. Şirket hisseleri borsada alınıp satılabileceğinden likit bir değer haline gelecek ve yatırımların fonlanmasında sağlanacak yabancı kaynaklara teminat olarak gösterebilme özelliği kazanacaktır. Ayrıca, halka arz sürecinin başlaması ile birlikte şirket üzerinde çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulacak ve böylece şirkette profesyonellik anlayışı oluşurken kurumsallaşma raporlarla da ortaklar açısından şirket faaliyetleri hakkında tam bilgilenme sağlanacaktır.

Ülkemizde bu yöntem sıklıkla kullanılmaktadır. Haziran 2005 itibariyle toplam özelleştirme gelirlerinin % 12,13’ü İMKB’de yapılan halka arzlardan elde edilmiştir. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Sayı: 2003/4)

Hisse senetlerinin halka satılması yoluyla özelleştirmenin iyi yönleri, yukarıda belirtilmesine rağmen bu yöntemin yarattığı zorluklar da bulunmaktadır. Kontrol hisseleri bu şekilde satıldığında yönetim zorlukları çıkarabilir. Yaygın ortak yapısı altında hissedarların ortaklık haklarını kullanmaları özellikle kalkınmakta olan ülkelerde kolay değildir. Bazı grupların kontrolü ele geçirme çabalarının yönetimi ne şekilde etkileyeceği de önceden kestirilemez. Bu nedenle bu yöntem blok satış veya stratejik satış yöntemleriyle beraber kullanılmaktadır. Stratejik satış ve blok satışlar sonucu şirketin yönetimi belirlenmektedir. Blok satış veya stratejik satışlarda şirketi satın alan grubun belirli bir süre sonra elindeki hisselerin bir kısmını halka açması şartı konabilmektedir. ÇİTOSAN’ın özelleştirilmesinde ÇİTOSAN’a bağlı beş tane çimento şirketi Çiments Francais’e satılmış ve bu satışta Çiments Francais’in elindeki hisselerden % 40’ını 5 yıl içinde halka arzetmesi şartı konmuştur. Hisse senetlerinin yaygın kitlelere satılmasının bir sakıncası da, ileri bir tarihte stratejik satış gerektiğinde hisselerin toplanabilmesinde karşılaşılabilecek güçlülüdür.

Her ne kadar hisselerin halka yayılması mülkiyet ilişkileri açısından olumlu görünse de, bu durumun da bazı sakıncaları bulunmaktadır. Özelleştirmeden önce kamu

kuruluşları herkesin malıdır. Özelleştirme sonucu mülkiyet ilişkileri değişmektedir. Yalnızca parası olanlar bu kuruluşların hisselerini alacaktır. Bu nedenle doğu bloğu ülkelerinde özelleştirme yapılırken bu yöntemin farklı bir şekli kullanılmıştır. Belirli bir yaşın üzerinde- ki her vatandaşa özelleştirmede hisse senedi almak için kullanılabilen kuponlar dağıtılmıştır. Kuponunu kullanan hissedar olmuş kullanmayan da başkasına satarak hakkını paraya çevirmiştir. Örneğin, Romanya'da 3.200 kamu kuruluşunun % 30'unakarışılık gelen hisse senetlerini halka satmak için 8.400.000 kupon dağıtılmıştır.(TOBB.,1993,s.42)

1.3.3.3. Yönetim Devri Yöntemi (Management Contract Method)

İşletme sözleşmesi yöntemi adı verilen bu yöntemde KİT'lerin yönetiminin özel sektöre devredilmektedir. İmzalanan sözleşmelere eklenecek bir madde ile belli sürelerin sonunda KİT'lerin kendisi de şirket tarafından satın alınabilmektedir. Bu yöntem; turizm, sağlık hizmetleri, şehir içi toplu taşımacılık hizmetleri bakımından uygulanabilir yöntem olarak kabul edilmektedir. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2005, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının, 2001, 2002, 2003 yılları eylem ve işlemlerin araştırılıp denetlenmesine dair rapor, Sayı: 2005/4)

Yöntem, işletme hakkı devrinin dar kapsamlı biçimidir. İşletmenin yönetimi devredilirken, mali sorumluluğu devlete kalmaktadır. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2005, s. 4,).

Devlet kamu kuruluşlarını kendi işleteceğine işletme görevini bir yönetim şirketine verebilir. Böylece tesisin mülkiyeti kamuda kalır fakat kuruluş yöntem şirketi tarafından tamamen bir özel kuruluş gibi yönetilir. Yönetim Devri Yönteminin, Kiralama Yönteminden farkı tesisin kâr ve zararından hâlâ tesis sahibi olarak devletin sorumlu olmasıdır. Yönetim şirketine yönetim sözleşmesinde belirtilen ücret ödenir. Yönetim şirketi ayrıca bir teşvik unsuru olarak kârdan pay alır.

Yönetim sözleşmeleri ilerde doğacak bir ortaklığın da başlangıcı olabilir. Bu nedenle yönetim şirketine şirket hisselerinden pay alma opsiyonu tanımlanabilir. Yönetim şirketi, en modern yönetim tekniklerini uygulamaya gayret edecektir. Ayrıca piyasada stratejik üstünlük sağlamak veya mevcut üstünlükleri korumak amacıyla teknolojik gelişmelere ayak uydurmaya ve sermayeyi geliştirmeye de gayret etmesi beklenir. Ancak yatırım konularında yönetim sözleşmelerinde sorunlar çıkması doğaldır.

Yatırımların finansmanını mal sahibi olarak devlet üstlenecektir. Yatırımların kârını ise yönetim şirketi paylaşacaktır. Yatırımcı olarak devlet yatırımları yatırım kârlılığı açısından değerlendirecek, yönetim şirketi ise doğrudan doğruya yatırımların kârıyla ilgilenecektir. Yönetim şirketi yatırıma katılmadan pay aldığı için, yatırım devlet için cazibesini kaybedebilir.

Yönetim sözleşmeleri konuya başlarken belirtildiği üzere özellikle otelcilik ve turizm işletmeleri dallarında yaygındır. Türkiye’de bu tür bir yaklaşım kamu sektöründe denenmiştir. SÜMERBANK’ın iştirakleriyle kurulan SÜTİ yönetim şirketi, devlet tarafından görevlendirilerek vergi borçlarını ödeyemediği için Maliye Bakanlığı mülkiyetine geçmiş iki tesisten oluşan bir özel şirketi uzun süre başarıyla yönetmiştir. Ancak bu uygulamada da yatırımların yenilenmesi konularında sıkıntılar çekilmiştir. (TOBB, 1993, S. 50, 51).

1.3.3.4. İmtiyaz Devri (Franchising Method)

Bu yöntem doğal tekellerin olduğu üretim alanlarında kullanılmaktadır. Doğal tekelleşmenin olduğu üretim alanları elektrik, su, demiryolları gibi sanayilerde ölçek büyümesi sonucu şirketin maliyetinin düşmesi ile ortaya çıkmaktadırlar, imtiyaz sözleşmesi ile özel kesime devredilmektedir.

4046 sayılı Özelleştirme Yasası’nın 35. maddesinin (B) bendinde imtiyaz sayılan faaliyetler şu şekilde tanımlanmaktadır: “Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim maliyetleri Kamu İktisadi Kuruluşların temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Bunların dışındakiler imtiyaz sayılmaz. Bu madde gereğince imtiyaz sayılan faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak anlaşma ve sözleşmeler imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri niteliğinde olup, diğer kanunların bu hususları düzenleyen özel hükümleri saklıdır.” (M. Kilci, 1998, s. 54).

İmtiyaz açık artırma yapılarak verilmektedir. Böylece, imtiyazın verilmesi aşamasında ihale yöntemine benzer bir biçimde rekabet devreye girmektedir. Kişi yada firma açısından haksız kazançlar yaratabilmektedir. Hizmetin bedelinin doğrudan kullanıcılar tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli kullanıcılar için ödeme güçlükleri yaratabilir.

Bu sistemde en önemli sorunlardan biri fiyatın belirlenmesidir. Bu nedenle, bu

hizmet alanlarında toplum yararı gözönünde bulundurulmalı ve tekelci kâr ortadan kaldırılmalıdır. Tekelci firma fiyat tespitinde serbest bırakılırsa, üretimi kısarak yüksek fiyat isteyebilir. Bu nedenle devlet, doğal tekel oluşturan mallarda ya üretimi üzerine almalı ya da fiyat tespitine karışmalı ve optimal üretim seviyesine ulaşması için firmanın zararını sübvasyonla karşılamalıdır. (Ö. Filiz, 2002, s. 2). Fakat doğal tekel olma avantajlarını tüketicilere ucuz fiyat şeklinde yansıtmayan KİT'ler yerine, yapılacak pazarlık sonucunda söz konusu mal ve hizmeti en düşük bedelle piyasaya sunmayı kabul eden firmanın imtiyazı alacağı, dolayısıyla aynı mal ve hizmeti tüketicilerin daha ucuza tüketecekleri iddia edilmektedir. (Ö. Filiz, 2002, s. 3).

Bu yöntem özellikle belediye hizmetlerinde kullanılmaktadır. Örneğin; Türkiye'de büyük şehirlerde görülen özel halk otobüsü uygulaması bir imtiyaz yöntemidir. Ankara gibi bazı büyük şehirlerde görülen toplu ulaşım hizmetlerinin özelleştirilmesinin nedenleri arasında hizmet kalitesinin yükseltilmesi, taşıma hizmetlerinin ucuzlaması ve kamu işletmelerinin açıklarının azaltılması gibi hedefler bulunmaktadır. Dünya'daki uygulamalara baktığımızda hava yolu hizmetlerinin özelleştirilmesinde İmtiyaz Devri Yöntemi'ne rastlanmaktadır. Buna örnek olarak Avustralya'yı verebiliriz. Avustralya'da biri kamu şirketi, diğeri özel iki havayolu şirketi arasında bir karşılaştırma yapılmıştır. Bu şirketler benzer hatları kullanan, benzer şehirlere hizmet götüren ve aynı standartlarda uçak kullanan firmalardır. Kamu şirketi bir devlet kuruluşu tarafından işletilirken diğeri imtiyaz hakkıyla çalışmaktadır. Bu iki havayolu sürede işçi başına taşınan yük ve posta, işçi başına taşınan yolcu sayısı ve işçi başına elde edilen gelir karşılaştırmasında sırayla özel havayolu % 204, % 122 ve % 113 daha etkin çıkmıştır.

Ayrıca İmtiyaz Devri sisteminin uygulanmasında Fransız su ve atık su endüstrilerinden bahsetmekte yarar vardır. Bu endüstri kolu yüzyılımızın en başarılı şekilde imtiyaza konu olmuş endüstridir. Bu endüstride etkin ve güçlü bir rekabet ortamı vardır. Endüstrideki imtiyaz sisteminin etkinliği sosyalist hükümet döneminde de devam etmiş ve böylece kamu faydası adına millileştirme tehlikesinden kurtulmuştur. (Ö.M. Ünal, 1999, s. 21).

1.3.3.5. Kupon Yöntemi

Bu yöntemde idare, tüketicilere para vermek yerine kupon verir. Böylece

tüketicilerin söz konusu yardımı sadece ilgili hizmet için kullanması sağlanır. Kupon, daha önce anonim şirkete dönüştürülmüş kamu işletmelerinin hisselerini satın almak için kullanılan özel amaçlı bir senettir. Kupon Yöntemi ile özelleştirme sürecine halkın doğrudan katılımı ve kamu mallarının özel kişi ve kuruluşlara devrinin sağlanması hedeflenmektedir. (Ali Güner Tekin, 2002, s. 3).

Bu yöntemde kuponlar bedelsiz olarak veya çok düşük bir bedel karşılığında dağıtılır. Kupon Yöntemi, yerel yönetimlerde de özelleştirme amaçlı kullanılmaktadır. Şöyle ki, bu yöntemde, yerel yönetimler, tüketicilerin ihtiyacı olan bazı mal ve hizmetleri kamu veya özel kesimden kupon karşılığı temin etmelerini sağlarlar. Kuponlar, talep edilen mal veya hizmetin bedelinin tamamını veya belirli bir kısmını karşılayabilir. Yerel yönetim, tüketicilerin talep ettiği mal veya hizmeti kendisi üretmez, sadece tüketicilerin rekabet ortamından da yararlanarak piyasadan serbestçe satın alabilmelerini sağlar. Yöntemin uygulanma aşamasındaki temel güçlük, hizmetten yararlandırılacak kişi veya grupların gerçekçi olarak tespit edilebilmesini sağlamaktır. (E. Acartürk, 2001, s. 46-61).

Kupon programları politik olarak popülerdir. Kuponun özellikleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Bazı ülkelerde hamiline yazılır ve serbestçe alınıp satılabilir. Bazılarında kayıt sistemi vardır ve kuponlar devredilmez serbestçe alınıp satılabilir. Bazılarında ise kayıt sistemi vardır ve kuponlar devredilmez veya yalnızca belirli durumlarda devir imkânı verilir. bazı ülkeler kuponu kıymetli kâğıt olarak değerlendirirken, diğerlerinde kupon yalnızca bir banka hesabı olarak mütalaa edilir. kupon değerleri de enflasyona etki etmediği için puan olarak ifade edilebilir. çünkü, para arzına etki etmektedir. (A. Güner Tekin, Mayıs 2002, s. 4).

Kupon Yönteminin kamu varlıklarının büyük ölçekli ve hızlı bir şekilde özel kesime aktarılmasını sağlayan bir araç olduğu uygulamada görülmüştür. Kuponlarla şirketlere teklif verilmesi aynı zamanda şirket değerlerinin de belirlenmesini sağlamıştır. Ayrıca, kamu mallarını temsil eden kuponların halka dağıtılması, ekonomik adaleti güvence altına alan bir sistem olarak görülmüştür. (A.G. Tekin, Mayıs 2002, s. 45). Böylece, Özellikle özelleştirmenin ilk aşamalarında halkın, hükümetin gerçekleştirdiği özelleştirme programını daha iyi anlaması ve hükümetin kredibilitésinin artmasını kolaylaştırır. Sonuçta artan katılım ve güven, sermaye piyasası kurumunun gelişiminde yardımcı olur. Öte yandan kuponla özelleştirme yöntemi özelleştirmenin temel bir

sorunu olan “ulusal sermayenin yetersizliği” problemini ortadan kaldırmaya, yardımcı olur. Özellikle serbest piyasa ekonomisine geçmeye çalışan ülkeler için ideal bir yöntemdir. (H. Tandırcıoğlu, 2002, s. 211). Kuponla özelleştirme uygulamasında Çek uygulaması örnek olarak gösterilmektedir. Çek uygulamasının ardından birçok eski doğu bloku ülkesi bu yöntemi kendi koşullarına göre uygulamıştır.

Çek Cumhuriyetinde Ekim 1992 – Haziran 1993 ve Ocak – Ekim 1994 olmak üzere iki dalga halinde yapılan kuponla özelleştirme programına yaklaşık 8,5 milyon Çek vatandaşı katılmıştır. İlk özelleştirme dalgasında bile en büyük 12 ton kuponların % 40’ını toplamayı başarmıştır. (A. Güner Tekin, Mayıs 2002, s. 45).

1.3.3.6. Finanssal Kiralama Yöntemi (Leasing)

Burada özel şirketlere kiralanan KİT’ler söz konusudur. Bu yöntem kamu iktisadi teşebbüslerinin mali yapılarını iyileştirmek ve böylece onları özelleştirmeye hazır hale getirmek için uygulanmaktadır. 3326 sayılı finanssal kiralama kanununun dördüncü maddesinde finanssal kiralama şu şekilde tanımlanmaktadır. “Finanssal kiralama, kiralayanın, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir zilliyetini, her türlü faydayı sağlamak üzere belirli bir süre fesh edilmek şartıyla, kira bedeli karşılığında kiracıya bırakmasını öngören sözleşmedir.” (F. Karcıoğlu, 1997, s. 28). Bunun yanında bu kanuna göre KİT’ler yurt için ve yurt dışında gerçek ve tüzel kişilere en az dört yıl süreyle kiralanabilmektedir.

Kira sözleşmelerinde tesisin bakım ve yenileme koşulları açıklıkla belirtilmektedir. Aksi halde kiracı tesise fazla bir para yatırmadan kısa sürede maksimum kâr elde etmeyi tercih edebilir. Kira sözleşmelerinin en büyük negatif yönü tesisin teknolojik bakımdan gelişmelere ayak uyduramamasıdır. Bu nedenlerden bu yöntem yalnızca standart üretim türlerinde ve otel, turizm işletmeleri gibi tesislerde kullanılabilir. (TOBB, 1993, S. 50).

Bu uygulama belediyelerde de kullanılmaktadır. Bu yöntemle belediye kendine ait varlıkları özel kesime kiraya vererek hizmetin özel kesim sunulması sağlanmaktadır. Belediyeler sahip oldukları çöp toplama araçlarını kiraya vererek hizmetin özel kesime arz edilmesini sağlayabilir. Burada hem yönetim, hem de özel kesim sorumludur ve çalışanlarda kamu personeli değildir. Örneğin; Afyon Belediyesi temizlik hizmetlerinde gerçekleştirdiği özelleştirmeler sonucunda elinde boş kalan çöp kamyonlarını özel

şirketlere kiraya vermiştir. (Ö.F.Ünal, 1999, s. 22).

1.3.3.7. İşletme Devri Hakkı

Mülkiyeti kamuda kalmak şartıyla mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi hakkının özel sektöre devridir. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığının yaptığı tanımlama ise; “Kuruluşların bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile madenlerin, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında, belli bir süre ile işletmesi hakkının verilmesi”dir. Türk mevzuatına 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılmasına Dair Kanunla girmiş olup, bu tip özelleştirme uygulamaları limanların ve elektrik santrallerinin işletme haklarının verilmesinde uygulanmakta, fakat mülkiyet hakkı kamuda kalmaktadır.

1.3.3.8. Çalışanlara Satış

Bu yöntemde şirket, çalışanlara satılmaktadır. Mülkiyetin tabana yayılması açısından kullanılabilir bir yöntemdir. Ayrıca, bu tür satışta çalışanlar hisse sahibi yapılarak hem hisse sahipliğini yaygınlaştırmak, hem de çalışanları özelleştirmeye karşı olan tepkilerini en aza indirmek amaçlanmaktadır. (G. Sevil, 1996, s. 11) (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, 2003, s. 4).

Bu yöntem İngiltere’de finansal durumu halka arz edilebilecek kadar iyi olmayan firmalar için genellikle şirket yöneticilerine ve çalışanlarına satılarak uygulanmıştır. Örneğin, National Freight firmasının yüzde 80’lik payı yönetici ve çalışanlara satılmıştır. Hükümet, firmanın 47 milyon paund kıdem karşılığı borçlarını silmiş, firmayı 53.5 milyon paund satmış ve bu tarihten sonra hisselerin değeri 10 kat artmıştır. İngiliz Gemi sanayi ise, bölümlere ayrılarak yönetici ve çalışanlara satılmıştır. Hisselerin fiyatı, uzmanların tahmin etmiş olduğu değer yaklaşık yüzde 20’si kadar olmuştur. (R. Çakal, 1996, s. 30)

Bu tür özelleştirmenin en sakıncalı yanı yönetim ilişkileri açısından doğabilecek güçlüklerdir. İşçiler hem yönetilenler hem de yönetimin hesap vermesi gereken patronlar durumuna gelmiştir. Bu durum yüksek bir kültür ve eğitim düzeyi gerektirir. (TOBB; 1993, s. 45).

BÖLÜM II

2. DÜNYADAKİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARIYLA İLGİLİ DENEYİMLER

2.1. Genel Değerlendirme

1980'lerin başlarına kadar sınırlı sayıda ve sınırlı ülkede özelleştirme uygulamaları olsa da gerçek anlamda 1980'lerden itibaren hız kazanmıştır. Özelleştirme uygulamasının ilk kez kararlı ve yoğun bir şekilde gerçekleştiren İngiltere olmuştur. Şili'de 1970'li yıllarda başlayan özelleştirme uygulamaları kuruluşların tekrar kamu mülkiyetine girmeleri nedeniyle dikkate alınmamıştır. (G. Sevil, 1996, s. 13) İngiltere'yi diğer Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke ve en son olarak ta devletçi ekonomiyi terk eden Eski Sosyalist Doğu Avrupa izlemiştir. Sovyetler Birliğinin dağılması ve merkezi planlı ekonomik sistemlerin çözülmesi ile birlikte, Doğu Avrupa ülkelerinde demokratik siyasi düzen içerisinde Batı Avrupa'daki gibi serbest ekonomisinin kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ancak, Batı Avrupa'daki serbest piyasa modelleri fikir olarak aynı esaslara dayansalar dahi, uygulamada, piyasaların düzenlenmesi ve daha genel olarak devlet – piyasa ilişkileri açısından ülkeler arasında büyük farklılıklar vardır. (A, Bastırmacı, 1998, s. 1).

Birçok ülke için kamu işletmelerinin özelleştirme yoluyla daha verimli ve rasyonel biçime dönüştürülmesi de önemli olmuştur ama özelleştirmedeki gerçek amaç zarar eden kurumların devlet bütçesi üzerindeki yüklerinden kurtulmaktır. Farklı ülkelerde yapılan özelleştirme programları genel olarak olumlu sonuçlar ortaya koymuştur. Dünya bankasının yaptığı araştırmaların sonuçlarına göre, incelenen 12 büyük ölçekli özelleştirme uygulamasının 10 tanesinde refah düzeyinin, 3 tanesi de özelleşen KİT'lerde çalışanların işgücü verimliliğinin arttığı; diğerlerinde ise değişmediği saptanmıştır. Çalışanların ücretleri ise hiçbir uygulamada gerilemeyip, üç tanesi de artmıştır. (E. Kaya, 2002, s. 107)

Tablo 2. 1980-90 Arasında Dünyada Özelleştirme Uygulamaları

ÜLKE	ÖZELLEŞTİRME ORANI
Doğu Almanya	% 66
Doğu Avrupa Ülkeleri	% 12
Latin Amerika Ülkeleri	% 12
Asya Ülkeleri	% 12
OECD Ülkeleri	% 2
Kuzey Afrika Ülkeleri	% 1

Kaynak: (Ercan Kaya, 2002, 107)

Özelleştirme fırtınasını ilk estiren ülke 1980'lerin başında İngiltere olmuştur. Daha sonra başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülke izledi. Dünyada özelleştirme uygulamaları büyük ölçüde zorunluluktan yürütülmektedir. Özellikle Avrupa ülkelerinde kamu açıklarının bu şekilde kapatılması planlanmıştır. Avrupa ülkeleri arasında borç yükü en ağır olan dolayısıyla da özelleştirmeye en fazla ihtiyaç duyan ülke İtalya olmuştur.

Batı Almanya, özelleştirme uygulamasına, ilk defa 1957 yılında başlamış ve başarılı özelleştirme örnekleri vermiştir. Batı Almanya'da özelleştirmenin temel amacı, sosyal piyasa ekonomisini geliştirmek ve gelir dağılımında adaletsizliği bir ölçüde de olsa çözüme kavuşturmaktır. Bu esaslar çerçevesinde, önce maden sektöründe faaliyet gösteren bir anonim şirket olan Preussap özelleştirilmiştir. Hisse senetlerinin satışa sunulması sırasında bir kişiye en çok 5 adet hisse senedi satılması şeklinde bir sınırlama getirilerek, hisselerin daha çok kişi tarafından alınması sağlanmıştır. Nitekim 100.058.000 DM tutarındaki hisse senedi 26.119 kişiye satılarak başarılı bir özelleştirme uygulanması gerçekleştirilmiştir. (Doğan, 1993, s. 137).

Batı Almanya, Doğu Almanya ile birleştikten sonra özelleştirme konusu iki yönlü olarak yürütülmektedir. Batı'nın klasik Alman kuruluşlarında, örneğin Lutfansa'da özel kesime açılan paylar büyürken ya da web grubunda aynı yönde gelişmeler olurken; Doğu Almanya'nın Devlet girişimleri, bütün batı açılmaktadır. Almanya, 1990 yılı itibarıyla 10 milyar DM'lik özelleştirme yapmayı planlamıştır. Bu oluşumun yanında, özellikle bir KİT olan Volkswagen'in, İspanya'da Seat'ın ve Çekoslovakya'da Skoda'nın yönetimlerinde etkili olacak paylar satın almıştır. Bu da çok uluslu bir

özelleştirme türü ortaya çıkarmıştır. (S. Özmen, 1990, s. 8).

Latin Amerika ülkeleri, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ile hızlı bir dış borçlanma sürecine girmişlerdir. 1979 yılında yaşanan ikinci petrol krizi sonucunda, borç batağına, yerli paranın aşırı değerlenmiş olduğu ülkelerdeki sermaye kaçışları neden olmuştur. Bu ülkelerde çözümü IMF ve Dünya Bankasının önerdiği istikrar ve yapısal uyum politikalarında aramışlardır. Bu nedenle Latin Amerika ülkeleri gibi gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme programları uluslararası kredi veren kuruluşların desteklediği projeler çerçevesinde uygulanmıştır.

Sosyalist blokun çökmesiyle yeniden yapılan Doğu Avrupa ülkelerinde ekonomide tıkanıklıkların sebebinin merkezi yönetim eksenli yapılanma olması teşhisi nedeniyle, özelleştirme uygulamalarını bir cankurtaran simidi olarak değerlendirmişler ve devlete ait binlerce teşebbüsün rekabete açılarak serbest piyasa düzenine uygun çalışması için yoğun bir gayret içinde bulunmuşlardır. Bu ülkelerde yıllardır hakim olan bürokratik ve aşırı merkeziyetçi yapı hızla çözülürken, siyasal ve ekonomik kimlik değişime uğramaktadır. Bu nedenle Varşova’dan Prag’a, Budapeşte’den Bükreş’e kadar tüm Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme programları ardı ardına hayata geçirilmektedir. (S. Oktar, 1991, s. 37).

Aşırı sübvansiyonlar ile desteklenen ve bütçeye büyük yük getiren KİT’lerin varlığı bütçe açıklarına ve kaynakların kullanım dengesinin bozulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle özelleştirme hayati önem taşımaktadır. Özelleştirme, devletin merkeziyetçi tutumunu kaldırmanın yanı sıra piyasa ekonomisine geçişin de zorunlu bir koşulu olmaktadır.

Özelleştirme sürecinin başarıya ulaşmasında piyasa ekonomisinin etkin işleyişi ve derleme ve fiyatlandırmada uygun yöntemlerin seçilmesi hayati önem taşımaktadır. Bu konuda Ercan Kaya şu yorumu yapmaktadır:

“Özelleştirme kapsamında sayısı birkaç yüz bini bulan devlet işletmesinin bulunması uygulama kapsamını genişletirken, aynı zamanda da zorlaştırmaktadır. Beklenen yararın görülebilmesi için önce piyasa ekonomisinin etkin işleyişi sağlanmalıdır. Bunun içinde gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Fiyat mekanizmasının serbest işleyişi sağlanmadan varlıkların gerçek değerinin belirlenmesi mümkün değildir.” (E. Kaya, 2002, s. 110) Örneğin, İngiltere’de KİT’lerin çoğunun düşük fiyatlandırıldığı ve hisse senedi alanlara gelir transferi yapıldığı, Fransa’da

özelleştirilen KİT'lerin düşük değerlendirildiği ileri sürülmektedir. Bütün bunların nedenini ise gelişmiş bir sermaye piyasasının olmamasıyla birlikte, derleme ve fiyatlamada uygun yöntemlerin seçilmemesi, açık ve şeffaf bir uygulamanın bulunmaması gösterilmektedir. (K. Yazıcı, Ağustos 1997, s. 25)

Tüm bu bilgiler gösteriyor ki, ekonomik açıdan gelişmiş ülkeler durgunluğu aşmak, devletin ekonomideki payını azaltmak ve ekonomi politikası araçlarındaki değişimlere uyum sağlamak için özelleştirmeye yönelirken, az gelişmiş ülkeler ise dış borçlarını hafifletmek, yeni yabancı sermaye çekmek, teknolojileri, transfer etmek, ekonomiyi kurumsallaştırmak ve hazineye gelir sağlamak gibi amaçlarla özelleştirmeyi bir iktisat politikası olarak benimsemişlerdir.

Özelleştirme uygulamaları ve programları ülkelerin sosyo-ekonomik karakterlerini yansıtır biçimde farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle sadece İngiltere, Arjantin ve Meksika örnekleri hakkında bilgi vermek farklılıkların anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

2.2. İngiltere Deneyimi

1970'li yıllarda Dünya ekonomisinde yaşanan petrol krizi İngiltere ekonomisini de etkileyerek KİT'lerin ülke ekonomisi üzerindeki yükünü arttırmıştır. Bu noktada özelleştirme fikri gündeme gelmiştir. 1979 yılında M. Thatcher'in başkanlığındaki Muhafazakâr Partinin iktidarı ele geçirmesi ile özelleştirme uygulamaları için gereken siyasi ortam sağlanmıştır. (E. Kaya, 2002, s. 2002) Muhafazakâr Partinin seçim bildirgesinin en önemli bölümünü oluşturmuştur. Britanya Halkının, işçi partisinin millileştirme planlarına ciddi bir şekilde karşı çıkılmasına rağmen; konut, bankacılık, sigortacılık, ilaç sanayi ve ulaşım sektöründe çalışan firmaların millileştirilmesine devam edilmiştir. Bu millileştirmenin giderek hem yoksulluğun, hem de özgürlüğün azalmasına yol açacağı iddialarına karşın ise muhafazakâr iktidar bütün bu sektörleri özelleştireceğini beyan etmiştir. (G. Sayer, 1986, s. 45)

İngiltere'de özelleştirme mülkiyet devrinden öte ekonomik liberizasyon sürecinin bir aşaması olarak değerlendirilmiştir ve şu amaçları gerçekleştirmesine yönelik uygulanmıştır. (M. Kilci, 1994, s. 50)

- 1) Ekonomik etkinliğin sağlanması
- 2) Devletin ekonomideki rolünün azaltılması

3) Kamu kesiminin borçlanma gereğinin azaltılması

Bu amaçlara ulaşmak için uygulanmasına karar verilen özelleştirme programının temel hedefleri ise şöyle sıralanmıştır. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 12)

1) Rekabet, deregülyasyon ve diğer yollardan verimliliği arttırmak

2) Kamu sektörü borçlanma gereksinimlerini minimum düzeyde tutmak

3) Kamu kuruluşları kararlarında devlet müdahalesini azaltmak

4) Diğer öncelikli devlet harcamalarını finanse etmek için gerekli kaynakları yaratmak

5) Kamu kuruluşlarında çalışan işçilerin hisse senedi sahibi olmalarını teşvik etmek,

6) Genel ekonomideki hisse senedi satışlarının alanını genişletmek ve sermaye piyasasını daha da güçlendirmek.

İngiltere’de özelleştirmenin British Petroleum’un % 5 hissesinin Kasım 1979’da halka sunumu ile başladığı söylenebilir. Bu satış sonucu devletin bu kurumdaki hissesi ilk defa % 50’nin altına inmiştir. Bu halka açılmayı daha önce İşçi Partisi döneminde kurulmuş ve kuruluş maksadı mali destek ve yardıma ihtiyacı olan yeni ya da zor durumdaki şirketleri millileştirmek olan National Enterprise Board (NEB)’un elindeki (CL, Fairey ve Ferranti adlı şirketlerin özel olarak bir başka şirkete ya da yatırımcıya satılması (trade sale) izlemiştir. 1980’de çıkarılan sanayi kanunu (Industry Act) ile NEB’in fonksiyonu değiştirilmiş ve ileri teknoloji üreten sanayilere yatırımı kolaylaştıran ve özel kesimle ortaklık yapan bir yapıya bürünmüştür. Bu yüzden elindeki bazı şirketleri elden çıkarması politika gereği olmuştur. Halka arz ve şirket satışı şeklinde yapılan bu ilk özelleştirmeleri Şubat 1981’da British Aerospace’in % 51,6’sının Cable&Wireless’in % 49’unun satışları takibetmiştir. Bu satışları takiben Şubat 1982’da Amersham International’ın tamamının ve Britoil’in % 51’inin halka arzı izlemiştir. Britoil satışında ilk defa ihale yolu ile arz yolu kullanılmıştır. İhale ile satışta bir minimum fiyat tespit edilmekte, bunun üzerinde fiyat verenlere hisseleri satılabilmektedir. Bunlardan sonra, (Şubat 1983) Associated British Ports’un % 51,5’i gene halka arz yoluyla satılmıştır. Hem Amersham International’ın hem de daha küçük çapta, Cable&Wireless’in satışlarında, hisse fiyatlarının düşük tutulduğu ve vergi mükelleflerinin bundan zarar gördüğü ifade edilmiş bunun üzerine Britoil’in satışında daha önce belirtildiği gibi ihale ile satış yöntemi belirlenmiştir. Britoil hisselerinin

satışında asgari fiyatın ilân edilip, başvuruların alınması arasındaki zaman sürecinde OPEC petrol fiyatını düşürmüş bunun sonucu kurumsal yatırımların talebi azalmıştır.

Özelleştirmenin 1979-1984 döneminin British Rail'in British Rail Hotels'i ve International Aeradio'nun Mart 1983'de özel yatırımcılara ticari satış yoluyla satışı yöntemi ile satılması ile sona erdiği söylenebilir. (TOBB, 1993, s. 57).

Özelleştirme sürecinde 1984 yılına kadar genellikle nispeten küçük ölçekli firmaların hisseleri satılırken 1984 yılından sonra önemli piyasa gücüne sahip British Telecom, British Gas, ve British Airports gibi firmalar özelleştirme programına dahil edilmiştir. İngiltere'deki özelleştirme uygulamasının en önemli özelliği "Altın Hisse" uygulamasıdır. Devlet kontrolünün devamı için özelleştirilen firmalarda devlete ait altın hisse bulunmaktadır. Böylece devlet, yönetimde yetki sahibi olmaktadır.

İngiltere'de özelleştirme sürecinde, kamu kesiminin elindeki dev şirketlerin büyük kısmı özel sektöre devredilmiştir. 1991 yılı itibariyle kamu kesiminin yarısından fazlası özelleştirilmiş, 650 bin işçi sektör değiştirmiş, 1 milyon 250 bin belediye konutu satılmış ve 9 milyon insan özelleştirilen şirketlerin hisse senedine sahip olmuştur. 1993 yılı itibariyle sırada özelleştirmenin son halkasını oluşturacak olan demiryolları, kömür işletmeleri ve posta acentesi bulunmaktadır. Gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının sonucunda ise, sadece Margerat Thatcher'in Başbakanlığı döneminde 75 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmiştir. (M. Akdiş, 1994, s. 5)

İngiltere'nin başlattığı büyük çaplı özelleştirme girişimi, diğer ülkelerde gıpta ile izlenmiştir. Yaklaşık on yıl gibi bir zaman diliminde, kamunun ekonomideki varlığını yarıdan daha aza indirmek ve hazineye de küçümsenmeyecek bir gelir yaratmak gerçek bir başarı kabul edilmiştir. Özelleştirilen şirketlerin mali açıdan daha iyi bir performansa sahip oldukları, kârlılık düzeylerinin arttığı ve sermayenin tabana yayılmasında belirgin bir aşama kaydedildiği gibi olumlu tespitler bulunmaktadır.

Sermayeyi tabana yaymak için küçük yatırımcılar özendirilmiş ve iki taksit halinde ödeme yapmalarına izin verilmiştir. Ayrıca, işçilerin hisse senedi sahibi olmaları için teşvik edici bazı özel uygulamalar da yapılmıştır. Örneğin; British Telecom'un Özelleştirilmesinde, 70 sterlin değerindeki hisseler parasız verilmiştir. Buna ek olarak, işçiler 300 sterlinle sınırlı olmak üzere her iki hisseyi satın almaya yetkili kılınmıştır. Öte taraftan, küçük hisse sahiplerine sağlanan diğer bir yarar da "ücretsiz ikramiye hisselerine" hak kazanmaktır. Bu ikramiyeli hisse hakkı, üç yıl sonra

% 10 dolayında olmaktadır. “Karşılıksız ikramiye hisseleri” uygulaması özellikle BT (telefon), BG (Gaz sanayi), BA (İngiliz Havayolları) ve TSB (Trustee Saving Bank)’ın özelleştirilmesinde söz konusu olmuştur.

Ayrıca, İngiltere’de hisse senedi satışının tabana yayılması için bazı vergi avantajları sağlanmıştır. British Gas (gaz) ve British Telecom (telekomünikasyon) örneklerinde, “free vouchers” sağlanarak, telefon ve gaz faturalarına karşın kullanılmasına izin verilmiştir. Ancak buradaki temel kural bu hisselerin uzun süre elde tutulmasıdır. British Gas’ın satışı esnasında hisse satın alan her 400 hisse için 40 sterlin (vergisiz) değerinde “Voucher” kazanmıştır.

Bütün bu teşviklerin sonucunda, İngiltere’de Özelleştirmenin en fazla etkisi daha çok sermaye piyasası üzerinde olmuştur. Menkul Kıymetler Borsası aracılığıyla, hisse senedi satışlarının tabana yayılması sonucu hisse senedi sahiplerinin sayısı 1989 yılında 9 milyona ulaşmıştır. Ayrıca İngiltere’de 1980 yılının başı ile 1987 yılının Ağustos ayı arasındaki sürede, Londra Menkul Kıymetler Borsası’ndaki toplam kapitalizasyon % 100 oranında artarken; aynı dönem içinde New York borsasındaki artış sadece % 230 oranında gerçekleşmiştir. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 19-22)

İngiliz hükümeti rekabet açısından diğer ülkelere örnek olacak bir özelleştirme örneği sergilemiştir. Şöyle ki, İngiliz hükümeti bir devlet kuruluş olan British Post Office’in (BPO) tekelindeki telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilerek modernleştirilmesi ve sektörde rekabetin sağlanması için 1980 yılından itibaren tedbirler almaya başlamıştır.

Öncelikle bir diğer kamu taşıyıcısı olan Cable & Wireless kuruluşu Mercury Communications (MC) 1982 yılında kurulmuş ve telekomünikasyon operatörü olarak faaliyet göstermesi için işletmeye lisans verilmiştir.

British Telecom ise (BT) 1984 yılında özelleştirilmiştir. Böylece İngiliz hükümeti sektörde aktif rekabetin sağlanması için iki işletmenin faaliyet göstermesini uygun görmüştür. Bununla yetinmeyen hükümet Haberleşme Bakanlığı bünyesinde OFTEL adında bağımsız bir düzenleyici kuruluş oluşturmuştur. OFTEL’in görevi telekomünikasyon pazarında rekabet koşullarını düzenlemek, gerek tüketici gerekse pazara yeni girenlerin çıkarlarını korumak olarak saptanmıştır. Bu suretle OFTEL hizmetin fiyatlandırılması konusunda da belirleyici kuruluştur ve BT’nin genel enflasyon endeksinden daha fazla fiyat artışı yapmasına izin verilmemektedir.

Özelleştirme ve rekabetin sağlanması sonucu İngiltere’de telekomünikasyon hizmetlerinde büyük bir iyileşme görülmüştür. 1980’de 23 ay olan telefon bağlama süresi birkaç güne inmiş ve BT fiyatlarında % 27 oranında düşüş gerçekleşmiştir. (DPT, 1994).

Öte taraftan İngiltere devleti temel sorun olarak gördüğü kamu sektörü borçlanma gereksinimi özelleştirme yoluyla düşürmeyi başarmıştır. Örneğin, British Gas’ın özelleştirme yoluyla satışından elde edilen satış tutarı 12 milyar sterline ulaşmıştır ve bu rakam 1986-87 yılı bütçe harcamalarının % 4’üne tekabül etmiştir.

Son olarak telefon ve gaz gibi, büyük kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve su, elektrik kuruluşlarının da özelleştirme gündemine gelmesi ile birlikte devletin regülasyon politikası üzerindeki tartışmalar daha yoğunlaşmıştır.

Bilindiği gibi, İngiliz hükümeti, telefon ve iletişim, tabii gaz ve hava meydanları işletmelerinin özelleştirilmesinde çeşitli fiyatlama formülleri geliştirerek, izlenecek ortalama fiyatların girdi maliyetlerinde meydana gelecek artışları göz önünde bulundurarak, genel perakende fiyat endeksine (RPI) bağlanması şartı getirmiştir. Böylece, özelleştirilen tekellerin istedikleri gibi fiyat yükseltmeleri önlenmiş, verimli ve etkin bir şekilde üretim yapmalarını sağlamak için fiyatlarını ortalama fiyat endeksinin altındaki (RPI-x formülü kullanılmıştır) artışlarına göre artırmalarına izin verilmiştir. Formüldeki RPI, perakende fiyat endeksini (retail price index), x ise verimlilik ya da kârlılık oranını yansıtacak şekilde hesaplanan değerdir. Örneğin RPI 7 ise x parametresi de 3 olarak belirlenmişse, özelleşen şirketin kâr marjı %4’tür. Söz konusu formül, belli aralıklarla gözden geçirilerek sapmaları düzeltici önlemler alınmıştır.

Fiyat politikasında diğer bir uygulama ise, düşük gelir gruplarını desteklemeye yönelik çapraz fiyat (cross subsidization) uygulamasıdır. Bu yöntemde, özelleşen firma, aynı hizmeti düşük gelir gruplarına daha düşük fiyattan sunarken, maliyet farkını yüksek gelir gruplarına uyguladığı fiyata yansıtmaktadır. (N. Öztürk, 2002, s. 17)

Sonuç olarak, İngiltere’deki özelleştirme deneyimi kapsamında, kamu kuruluşlarının özel sektör mülkiyetine transfer edilmesi ve kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılması, rekabet koşullarının yerleştirilmesi ve hisse senetlerinin tabana yayılmasını içeren bir özelleştirme programını gözliyoruz. Ayrıca kamu sektörü borçlanma gereksinimini aşağı düzeyde tutmak, diğer harcamalarını

finansse etmek için gerekli kaynakları yaratmak ve sermaye piyasasının güçlenmesini sağlamak başlıca hedefler olmuştur. Bu uygulamaların sonucunda 1991 yılı başlarında kamu sektörünün % 50'den fazlası özel sektöre transfer edilmiş, 650.000 işçi sektör değiştirmiş ve işçilerin % 90'ı, hisse sahibi olmuştur. 9 milyon insan hisse sahibi olarak nüfusun % 20'sini teşkil eder hale gelmiştir. (TOBB, 1998, s. 142).

Fakat özelleştirme sonucunda ortaya çıkan durum Profesör Yarrow tarafından incelenmiş ve bazı eleştirilen tespitler ortaya çıkmıştır. Bu araştırmaya göre:

- Özelleştirilen tüm kamu kuruluşlarında verimliliğin, kârlılığın arttığı görülmemiştir.
- Telefon, gaz ve hava meydanlarının özelleştirilmesiyle birlikte getirilen düzenlemelerin yetersiz olduğu, tekelci yapıların rekabete açılması ve tekelci fiyatların kontrolüne yönelik önlemlerin alınmadığı,
- Halka arz yöntemlerinde giderlerin daha düşük olduğu,
- Mülkiyetin tabana yayılması konusunda hisse sahipliliğinin giderek azaldığı el değiştirme oranının yüksek olduğu,
- Özelleştirilen kuruluşlarda çok düşük değerlendirmeler ile hazinenin ve kamunun zarara uğratıldığı, istihdamda % 50'lerin üzerinde daralmalar görüldüğü eleştirilen konular arasındadır. (T.C. Petrol-İş Araştırma Raporu, 2005)

2.3. Meksika Deneyimi

Özelleştirme denilince ilk akla gelen ülkelerden biri Meksika'dır. Tüm ülkelere örnek olarak gösterilen Meksika deneyimi dikkatlice planlanarak uygulanan bir özelleştirme programının mükemmel bir örneği, sayılmaktadır. Küçük çapta özelleştirmelerle başlayan bu program, kısa sürede, sık aralıklarla yapılan daha büyük ve karmaşık şirketlerin özelleştirilmesiyle tam kapsamlı bir programa dönüşmüş ve kamuoyundan da destek görmüştür. (A. Sarısu, 2003, s. 2).

Meksika 1980'li yılların başlarına kadar oldukça başarılı bir büyüme grafiği çizen bir ülkedir. Brezilya ile birlikte Latin Amerika ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler içinde en başarılı performans gösteren ülkeler arasında yer alıyordu. Ancak 1982'de dış borç krizinin patlamasıyla birlikte Meksika ekonomisi büyük bir bunalıma girdi. Krizin

beraberinde getirdiği ağır borç yükü Meksika ekonomisinde büyümenin tamamen durmasına neden oldu. (Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Araştırma, 1998, s. 89).

1982 Meksika ekonomisi için dramatik bir yıldır. Petrol gelirlerindeki ve dış finansmandaki artış üzerine kurulu, kuvvetli bir ekonomik büyümenin sürdüğü üç yıldan sonra ekonomi çökmüştü. Her ne kadar bu çöküş 1981 yılının ortalarında başlamış olsa da, bütün olarak önceden tahmin edilememiştir. Enflasyon % 100'lere yaklaşmıştı. Reel GSYİH on yılın içinde ilk defa azalmıştı. Toplam dış borç 87,6 milyar US Dolarına yükselmişti. Reel ücretler % 12'den daha fazla düşmüştü. Peso yıl içinde % 267 civarında devalue edilmiş ve kamu sektörü mali açıkları GSYİH'nin % 18'ine ulaşmıştı. Kriz ilerledikçe siyasi ve sosyal alanlara yayılmış, 1982 Eylülünde özel bankacılık sistemlerinin millileştirilmesi ve yabancı döviz değişiminin kontrolünü kurmaya yol açmıştı. Bu iki hükümet icraatı 50 yıl içerisinde kamu ve özel sektör arasındaki en kötü çatışmayı üretti.

1982 Aralık'ta iktidara gelen, de la Madrid Yönetimi Ekonomik Yapılar Programını (Programa Inmediato de Reconstitución Económica [PIRE]), kamuoyuna duyurdu. Bu program yaşanan krizin önemli yönlerine parmak basmaktaydı.

Tablo 3: Seçilmiş Meksika Makroekonomik göstergeler, 1977-1982.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Reel GSYİH büyümesi (%)	3,4	8,2	9,2	8,3	7,9	-0,2
Enflasyon Oranı (%)	20,7	16,2	20,0	29,8	28,7	98,8
Cari Hesap Den. (USA)	-1,596,4	-2,693,0	-4,870,5	-10,739,7	-16,052,0	-6,220,9
Kambiyo Kuru Deval. (%)	14,0	-0,1	0,3	2,0	12,7	267,8
Yabancı Döv. Rezervleri (USA Milyon)	1,482,0	2,020,2	2,951,4	3,997,4	5,021,0	761,2
Dış Borç (USA) Milyon)	30,293,0	35,097,0	42,370,0	54,426,0	80,998,0	87,588,0
Kamu Sektörü Açığı GSYİH (%)	5,0	5,1	5,5	5,8	15,2	17,9
Kamu Teşebbüsleri Açığı (%)	108,9	107,1	104,7	113,9	73,4	50,1

Kaynak: Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma, , 1998, s. 89.

Meksika’da özelleştirme programı, 1983 yılında bir IMF stabilizasyon programı çerçevesinde başlamıştır. 1988 yılına kadar ise, bütçe açıklarını kapatmak amacıyla, yalnızca küçük işletmelere dönük olarak ve bu işletmelerin tasfiyesini sağlamak şeklinde uygulanmıştır. (M. Akdiş, 1994, s. 12-35)

a) Özelleştirme süreci birbirinden çok farklı iki aşamada gerçekleşmiştir. 1982-1988 dönemini kapsayan ilk aşamada, küçük firmaların özelleştirilmesi gündeme gelmiş, 1989 sonrası ikinci dönemde ise, büyük işletmelerin özleştirilmesi hız kazanmıştır. C. Karataş ve Z. Öniş bu süreci şöyle değerlendirmektedirler: “Ancak bu iki aşamalı süreci tamamen önceden tasarlanmış, küçükten büyüğe doğru kademe kademe ilerleyen bir özelleştirme planı olarak algılamak yanlış olacaktır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi Meksika’da özelleştirmenin uzun bir süre önemli siyasal engellerle karşılaştığı ve çeşitli katkı gruplarından tepki gördüğü gerçeği göz ardı edilmemelidir.” (Z. Öniş, C. Karataş, 1994, s.44)

b) Özelleştirmenin zaman içinde oluşan kompozisyonu oldukça ilginç bir görüntü sergilemektedir. Özelleştirme faaliyetleri, 1989’da Salinas Hükümetleriyle birlikte ivme kazanarak devam etmiş ve özelleştirme programı, ticaretle serbestleşmeyi ve dış ödemelerin ertelenmesi ve iç programın serbestleştirilmesini de içeren yapısal bir reform paketinin bir parçası olarak yayınlanmıştır. (Meksika,...1993, s.3).

1991 sonu itibariyle, program kapsamına giren 905 şirket arasında kapatılan veya tasfiye edilen şirketlerin sayısı 431’i bulmaktadır. Diğer taraftan, özel sektöre satış yoluyla devredilen şirket sayısı ile 360 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla kapatılma ve tasfiye yolu ile şirketlerin kamu mülkiyetlerinden çıkarılması Meksika özelleştirme deneyiminde çok önemli bir yer tutmaktadır.

Tablo 4. Meksika Özelleştirme Deneyimi Bilançosu

	1 Aralık 1982	1 Aralık 1988	TOPLAM
	30 Kasım 1988	1 Kasım 1991	
Toplam Şirket Sayısı	595	310	905
Kapatılan veya Likidite Edilen Şirketler	294	137	431
Birleştirilen Şirketler	72	10	82
Transfer Edilen Şirketler	25	7	32
Satılan Şirketler	204	156	340
Özelleştirme Aşamasında Olan Şirketler	87		1155
Kamu İşletmesi Sayısı			
1991 Yılında Toplam Kamu İşletmesi Sayısı			239

Kaynak: (Özelleştirme, C. Karataş, Z. Öniş, Temmuz 1996, s. 46)

Meksika’da özelleştirilen şirketler arasındaki telekomünikasyon alanında faaliyet gösteren “Telmex”, büyük kamu ticari bankaları, “Boncomer” ve “Bonomex” ve ulusal hava yolları kuruluşları olan “Mexicanada Aviación” yer almaktadır. Ayrıca, Dünyadaki en büyük bakır madenlerinden biri olan “Compania de Cananea”, ve Meksika’nın en büyük çelik şirketi olan Sidermex de özelleştirilen şirketler arasında bulunmaktadır. Bunlar dışında şirket fabrikaları, radyo-televizyon istasyonları, otelcilik ve balıkçılık alanında kapsamlı özelleştirme gerçekleştirildi.

Özelleştirmeden elde edilen kaynakların kullanımı Meksika deneyiminin diğer bir belirgin yönünü oluşturmaktadır. Meksika’da özelleştirme büyük ölçüde dış borç yükünün GSYH’ın %70’den %30’a inmesine olanak sağlamıştır. Meksika, Özelleştirme uygulamaları ile, 1991 yılı sonuna kadar, hükümetin elindeki 1.155 KİT’in 940’ını tasfiye etmiş, birleştirilmiş veya satılmıştır. Bunların toplam değeri ise Meksika GSMH’sının %6’sı olan 14 Milyar Dolara eşittir. (Özelleştirme..., 1993, s. 38). Diğer çarpıcı özellikle de, 1989 sonrası radikal özelleştirme aşamasının geniş çaplı bir istikrar ve reform paketi çerçevesinde uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla özelleştirme sadece bir ayağını oluşturmuştur. 1989-1991 yılları arasında Meksika’da ciddi bir vergi reformu uygulanmış, kamu harcamaları kontrol altına alınmış ve dış ticaret rejimi köklü bir biçimde serbestleştirilmiştir.

Daha önceleri katı korumacılığın egemen olduğu Meksika, bu süreç sonunda dünyanın en açık ülkelerinden biri haline gelmiştir. Özelleştirme yalnızca bir parçasını oluşturduğu istikrar ve reform paketi temel makro ekonomik göstergeleri olumlu yönde

etkilemiştir. 1988 yılında %200 civarında olan enflasyon 1991 yılında %18.8 düzeyine indirilebilmiştir.

Özelleştirme ve reform sürecinin diğer bir ortak etkisi ise de yabancı sermaye akışları ile ilgilidir. Öyle ki, 1991 yılında yıllık yabancı sermaye akışları 12 Milyar dolar düzeyine ulaşmıştır, bu miktar bir rekor oluşturmakta 1982 yılı öncesinde Meksika'ya toplam yabancı sermaye girişinin bütününe eşit olmaktadır.

Delaysıyla özelleştirmenin reform sürecine en çarpıcı katkılarında biri, ülkeye önemli boyutlarda yabancı sermaye girişini sağlamak olmuştur. Özelleştirme, istikrar ve reform üçgeni çerçevesinde atılan kararlı adımlar, yerli ve yabancı firmalara olumlu yönde etkilemiş, böylece yatırımların ve büyümenin artmasına neden olmuştur. Kriz öncesinde dışarı kaçan yerli sermayenin reform sonrasında önemli ölçüde Meksika'ya geri dönmesi ekonominin yeniden hareke geçme sürecine katkıda bulunan diğer bir önemli etkidir. Özelleştirme yoluyla ülkeye yabancı sermayenin girmesi ve buna paralel olarak yerli sermayenin geri dönüşü sermaye piyasalarının işlem hacminde büyük boyutlarda artışlar sağlamasına neden olmuştur.

Öte taraftan, Meksika'da özelleştirme sürecinin başarılı olmasında çok büyük siyasal desteğin olması göz ardı edilemez bir gerçektir. Bu nedendir ki, Meksika'da birçok başka ülkede olan siyasal engellerin nasıl aşıldığı merak konusudur. Meksika'da özelleştirme programına siyasal destek sağlanmasında özellikle şu noktalar göze çarpmaktadır.

i) Özelleştirme sonrasında devletin zarar eden kamu işletmelerine transfer ettiği kaynaklarda önemli bir azalma meydana gelmiştir.

1982'de kamu işletmelerine milli gelirin %12.7'si oranında bir destek sağlanırken, bu oran 1991 yılında %2.5 düzeyinde düşmüştür. Tasarruf edilen kaynaklar ise giderek daha fazla miktarda sosyal harcamaları karşılamaya yönelik olmuştur. Bazı rakamlar vermek gerekirse, 1982 yılında milli gelirin %6'sını ve programlanan kamu harcamalarının %36'sını oluşturan sosyal harcamalar kalemi, 1991 yılında milli gelirin %8'i programların ise %45.5 düzeyine ulaşmıştır. Böylece 1988-1992 arasında sosyal refah harcamalarının %60 düzeyinde bir reel artış gerçekleşmiştir.

Bu da şunu gösteriyor ki, özelleştirme sonrası elde edilen tasarruflarla devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal altyapı alanlarına daha fazla harcama yapması mümkün olmakta ve böyle bir ortamda gerçek anlamda bir refah devletinin

oluşumuna doğru adımlar atılabilmektedir.

Tablo 5. Meksika: Merkezi Bütçeden KİT sektörüne yapılan Transferler, 1980-1990 (GSYH'nın Yüzdesi Olarak)

YIL	%
1980	8.37
1981	9.46
1982	12.71
1983	
1984	8.89
1985	6.96
1986	5.11
1987	3.31
1988	5.94
1989	3.09
1990	2.51

Kaynak: Z. Öniş, C. Karataş, 1994, s. 51

(ii) Özelleştirme programını desteklemek amacıyla gündeme gelen ve büyük oranda yerel yönetimler düzeyinde uygulanan “Milli Dayanışma Programı” (Program Nacionalde Solidaridad) çerçevesinde, en düşük gelir düzeyindeki grupları içeren sosyal içerikli harcamalar gerçekleştirilmiştir.

1989 yılından itibaren, söz konusu program çerçevesinde her sene milli gelirin % 0.4'üne tekabül eden 1 milyar dolar tutarında harcama yapılmıştır. Bu sayede altı milyon kişinin temiz içme suyuna, on bir milyondan fazla insana ise elektrik hizmetlerine ulaşma olanakları sağlanmıştır. Bir milyon civarında çocuk, yeni okullarda okuma imkanına kavuşmuş iki yüz elli bin öğrenciye burs olanakları sağlanmıştır.

(iii) Satış yoluyla özleştirilen şirketlerden işçi çıkarılması kanunen yasaklanmıştır. Böylece kamu mülkiyetini devralan özel firmalar işçileri yeniden eğiterek firmanın içinde değişik faaliyetlerle yönlendirme yoluna gitmişlerdir. Ayrıca, özleştirilen bazı işletmelerde hisse senetlerinin belli oranlarında çalışanlara satılması, sendikaların programa olan desteğini artırmışlardır.

(iv) Özelleştirme programından bağımsız olarak sendikaların katılımını öngören bir sosyal uzlaşma anlaşması gerçekleştirilmiştir. Söz konusu anlaşma çerçevesinde sendikalar, ülkenin uzun vadeli büyüme hedefleri doğrultusunda belli bir ücret disiplinini kabul etmişlerdir. Bu uzlaşma, Salinas hükümetinin sadece özelleştirme ile kalmayıp kapsamlı bir reform ve istikrar programı uygulayabilmesi için önemli bir toplumsal zeminin oluşumunu sağlamıştır. (C. Karataş, Z. Öniş, Temmuz 1994, s. 46-54)

Dünya’da başarılı bir özelleştirme programı uygulayan ülkelerden biri olarak kabul edilen Meksika’da bu uygulamalar sonucunda, Gayri Safi Milli Hasılanın % 5’ine karşılık gelen 21 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Öte yandan Özelleştirmeden elde edilen kaynakların kullanımı Meksika deneyiminin diğer bir özelliğini oluşturmaktadır. Bu ülkede özelleştirme büyük ölçüde dış borç anapara ödemelerinde kullanılmış ve toplam dış borç yükünün hafifletilmesine çalışılmıştır.

Meksika’da özelleştirme sonrasında devletin zarar eden kamu işletmelerine transfer ettiği kaynaklarda önemli bir azalma meydana gelmiştir (1982 yılında kamu işletmelerine milli gelirin % 12,7’si oranında bir destek sağlanırken, bu oran 1991 yılında % 2,5 düzeyine gerilemiştir). Tasarruf edilen kaynaklarla devlet eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal altyapı alanlarına daha fazla harcama yapma olanağı elde etmiştir. Bu bağlamda 1982 yılında milli gelirin % 6’sını ve programlanan kamu harcamalarının % 36’sını oluşturan sosyal harcamalar kalemi, 1991 yılında milli gelirin % 8’i programlanan kamu harcamalarının da % 45,5 düzeyine çıkmıştır. Böylece 1988-92 arasında sosyal refah harcamalarında % 60 düzeyinde reel olarak bir artış gerçekleşmiştir. (M. Afşar, 1999, s. 149)

Özelleştirmenin bu yararlı sonuçları yanında birçok olumsuz sonuçları da ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 40 bin kişi işsiz kalmış, beklenen rekabet, iyileşme gerçekleşmemiş, hisse senetleri belirli kesimlerde toplanmış, yabancılara satılan kamu kuruluşlarının bir bölümü iflas etmiş, kapatılanların sayısı, satılanların sayısını geçmiş, yan sanayi zarara uğramış, kamu bankalarının yeni sahipleri kârlarını artırabilmek için faizleri yükseltmişler, aşırı serbestleşme sonucu eğitim, sağlık, taşımacılık hizmetlerinin kalitesi düşmüş, özelleştirme sonucu en çok çıkar elde eden 13 büyük aile işletmesi ortaya çıkmış ve istenilen rekabet ortamı oluşturulamamıştır. (G. Sevil, 1996, s. 16)

2.4. Arjantin Deneyimi

Arjantin’deki özelleştirme uygulamaları, hızlı bir süreç takip etmiş ve bu yönüyle de dikkatleri üzerine çekmiş şok bir programı içermektedir. Arjantin’de özelleştirmenin kökenleri Meksika’da olduğu gibi 1982 sonrasına dayanmaktadır. Özelleştirme fikri ilk defa 1983 yılında gündeme gelmiştir.

1983 Aralık ayında, Alfasin iktidara geldiğinde özelleştirme uygulaması başlatılmıştır. Ekonominin içinde bulunduğu bunalımı aşmak amacıyla, IMF önerilerine

uygun olarak hazırlanan Austral Planı çerçevesinde özleştirme faaliyetlerine başlanacağı öngörölmüştür. Ancak bu plan başarılı olamamıştır. (M. Akdiş, 1994, s. 12-35)

Bu tarihten itibaren başlayan Arjantin özleştirme deneyimi üç boyuttan etkilenmişti: Büyük bir ekonomiden, kamuya ait sektörden ve bunlar arasındaki ilişkilerden sonuçta özleştirme programı bu amaçla oluşturulmuştu. Raul Alfansin hükümetinin bütün çabalarına rağmen, özel sektöre çok az teşebbüs transfer edebilmişti. Özellikle dış borçlardan kaynaklanan durgunluk ve siyasi problemlerinden dolayı hükümet kararsızlık içinde bulunuyordu. (“Dünya’da ve Türkiye’de Özleştirme, 1998, s. 119).

Söz konusu dönem zarfında sadece dört kamu işletmesi özleştirilmiş ve bunlardan toplam 32 milyon dolar tutarında mütevazı bir gelir kaynağı elde edilmiştir. (Dünyada ve Türkiye’de Özleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma, 1998, s. 122).

Ancak, 1989 yılının Temmuz ayında iktidara gelen Carlos Menem hükümeti, acil bir istikrar programını başlatmıştır. Çünkü enflasyon oranı % 200’e çıkmış ve dış borç krizi çıkmıştır. Ülkede özleştirme uygulamalarına geçilmesinin diğer bir nedeni de kamu borçlanma gereksinimini % 18’e yükselmiş olmasıdır. (M. Afşar, 1999, s. 149). 1990-1993 yılları arasında Arjantin, Meksika örneğinden daha kapsamlı bir özleştirme programını oldukça sınırlı bir zaman dilimi içerisinde uygulamayı başarabilmiştir.

Arjantin’de kapsamlı özleştirme programından beklentiler şunlardı:

- Kamu işletmelerinden kaynaklanan kamu açıklarına kısa sürede son vermek. Söz konusu işletmelerden vergi geliri sağlamak ve zarar eden işletmelere verilen desteği farklı alanlara kaydırmak.

- Yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek ve tamamen durmuş olan yatırımları yeniden harekete geçirmek.

- Daha önce devletin yapmış olduğu hizmetlerin maliyetini düşürmek ve kaliteyi artırmak.

- Elde edilecek gelirle dış ve iç borçları azaltmak.

- Sermaye piyasalarına belli bir ivme kazandırmak.

a) Özleştirme büyük işletmelerin satışı ile başlamıştır. Dev telefon işletmesi “Entel”’in satışı programın en önemli örneklerinden biri olmuştur. Entel’in özleştirme

sonrasındaki iki yılda hat kapasitesinde yılda %13 büyüme gerçekleştirmiştir. Dev telefon işletmesi “Entel” ulusal havayolları ve petrol işletmelerinin satışı programının en önemli örneklerini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Meksika örneğinde olduğu gibi telekomünikasyon ve havayolları işletmelerinin yabancı yatırımcılar açısından en cazip olanlar olduğu ortaya çıkmaktadır. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 59). Ayrıca ulusal hava yolları ve petrol işletmelerinin satışı da bu örneklere dâhil edilebilir.

Tablo 6. Arjantin: Temel Özelleştirme Örnekleri ve Özelleştirme Gelirleri

	Nakit (Milyon Dolar)	Borç İndirimi (Milyon Dolar)
Entel (Telefon)	2.271	5.000
Aerolinas Arjetinas	260	1.610
Petrol Rafineri (YPF)	1.560	
Elektrik İşletmeleri (SEGBA AYE)	308	955
Gayrimenkul Çelik Şirketleri	107 143	
Doğalgaz	300	40
Limanlar	14	

Kaynak : Z. Öniş, C. Karataş, “Türkiye’de Özelleştirme”, 1994, s.59.

b) Özelleştirme programı geniş çaplı bir reform ve istikrar paketi çerçevesi içerisine yerleştirilmiştir. Uygulanan geniş çaplı reform paketi sonucunda ülkeye önemli yabancı sermaye çekilmiştir. Uzun yıllar düşük büyüme engelini bir türlü aşamayan ve 1980’li yıllarda tarihinin en derin krizini yaşayan Arjantin 1990’lı yılların başlarında ilk kez alışılmış performansın çok üstünde bir performans göstermiştir. Arjantin’de uygulanan istikrar ve vergi paketinin en önemli boyutlarından biri, vergi oranlarını düşürmek ve vergi yönetimini güçlendirmek olmuştur. Kamu kesimindeki mali dengelerin yeniden oluşturulması sonucunda 1980’lerin ilk yarısında ayda %200 düzeyinden enflasyon %20’lere kadar inebilmiştir. Yaratılan istikrar ortamı neticisinde yabancı sermaye artışı hızlandırılabilmiş, yatırımlar canlanmış ve yıllardır ilk defa hızlı büyüme ortamına geçilmiştir.

c) Yabancı sermaye özelleştirme sürecinde çok önemli rol oynamıştır. Fakat özelleştirmeye tamamen yabancı sermayenin egemen olduğu fikri yanlış olur. Alıcıların toplam %60’ını yabancı alıcılar, %40’ını ise yerli alıcılar oluşturmuş, yabancı sermaye içinde ise Amerikan, Fransız İtalyan ve İspanyol firmaları önemli yer tutmuştur.

d) Arjantin özelleştirme programının en önemli başarıları arasında kamu tasarruflarındaki artış ve dış borç indirimi gelmektedir. (C. Karataş, Z. Öniş, Temmuz 1994, s. 60) GSMH'nın %15'i civarındaki bütçe açığının %6'sına yol açan 305 KİT'in satışından bütün olarak yaklaşık 5.6 Milyar Dolar gelir ve 11 Milyar Dolar borç azalması gerçekleşmiştir. (M. Akdiş, Haziran 1994, s.11-35)

e) Arjantin'in özelleştirme programının sosyal boyutu da incelemeye değer deneyimlerle doludur. Arjantin'in kapsamlı bir özelleştirme ve reform programı uygulayabilmesinde Başkan Carlos Menem'in yoğun bir sendika desteği ile iktidara gelmiş olması önemli bir rol oynamaktadır. Menem'in programa kamuoyu desteği sağlamak için sarf ettiği çabalar kesinlikle azımsanamayacak kadar çoktur. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 60).

Çünkü sendikal hareket geleneksel olarak Arjantin'de çok güçlüdür. Çalışma alanı yüksek bir yüzdeyle sendikalaşmış ve sendika liderleri yürütme ve yasama alanında yüksek mevkiiler işgal etmişlerdir. Alfansin yönetiminin ilk üç yılında, The Confederation General del Tiabofa (CGT), şemsiye örgüt olarak birçok sendikadan oluşan bir konfederasyondur. Bu konfederasyon ise hükümete muhaliftir. Bu durum, muhalefet yapmada Peronist Partinin yerine bile geçebilmişti. En güçlü sendika liderleri devlete dayalı kuvvetli ekonomik stratejilerden faydalanmakta idiler. (Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma, 1998, s. 127).

f) Arjantin deneyiminde makro düzeyde önemli başarılar yanında, mikro veya şirket düzeyinde bazı büyük hataların yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Söz konusu hatalar arasında en belirgin olanlar şunlardır: Hızlı bir özelleştirme sürecine girildiğin birçok şirkette yeniden yapılanma süreci yaşanmamış dolayısıyla hükümet şirketi elden çıkarabilmek için, işletmelerin gerçek değerinin altında fiyatlarla satılmasına razı olmak zorunda kalmıştır.

Yeniden yapılanma süreci gerçekleşmeden satılan birçok şirkette bazı problemlerle karşılaşmıştır. Bu tür sorunların içerisinde devredilen şirketlerin mali sorunlarla, karşı karşıya kalmaları ve tekrar devlet desteği talep etmeleri bulunmaktadır. Arjantin Havayolları (Aerolineas Argentinas) bu tip sorunların çarpıcı bir örneğini teşkil etmektedir. Söz konusu örnekte zarar eden şirketin hissedarları tarafından yeni kaynak bulunmadığı için, devlet hisselerin % 28'ini geri almak zorunda kalmıştır. Özelleştirme sürecinde yaşanan diğer büyük bir sorun da yeterli yasal zemin ve rekabet ortamı

oluşturulmadığından dolayı kamu tekelleri özel tekellere dönüşmüştür. Havayolu, telefon ve taşıma şirketlerinde özelleştirme sonrası yüksek fiyat ve düşük hizmet örnekleri, yasal düzenlemelerin ve rekabet ortamının yetersiz olduğunu açıkça ortaya koyan örneklerdir.

Arjantin’de en önemli özelleştirme örneğini oluşturan telekomünikasyon şirketi Entel’in özelleştirme sonrasında gerek kalite gerek fiyat yönünden uzun süre düşük performans göstermesi eksik rekabet şartlarından kaynaklanmaktadır.

g) Arjantin özelleştirme programının diğer bir başarılı boyutu da özelleştirme sonrasında şirketlerde önemli yatırım artışlarının sağlanmasıdır. Hükümet özelleştirme anlaşması çerçevesinde, yeni mülkiyet sahiplerinden şirketlerin verim düzeyini artırmaya yönelik önemli yatırım hamlelerine girişmeleri istenmiştir. Dolayısıyla özelleştirme sonrasında özel mülkiyet sahipleri tarafından yeni yatırımlara gidilmesi zorunluluğu ilkesinin pratikte hayata geçirilmesi Arjantin deneyiminin en önemli başarılarından biri olarak değerlendirilmektedir. (Z. Öniş, C. Karataş, 1994, s. 62)

Sonuç olarak, Arjantin’deki özelleştirme uygulamalarının kapsamı, savunma sanayi ve kamusal hizmetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur. (Kilci, 1994, s. 59) Özelleştirmenin önemli bir bölümü, büyük KİT’lerin doğrudan yabancı şirketlere (Örneğin telefon monopoli İspanyol ve İtalyan şirketlere, havayollarını İberxa’ya) devredilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. (Akyüz, 1994, s. 5).

Bu ülkede özelleştirme uygulamalarına ulusal telefon ve “Aerolines Arjentinas” adlı havayolu işletmesiyle başlanmış, 1991 yılı sonuna kadar ulusal telefon işletmesinin % 60’ı, havayolu şirketinin ise % 85’i özelleştirilmiştir. Bunlara ilaveten 5000 km’lik demiryolu hattı özelleştirilmiş, 10.000 km’lik karayolu taşımacılığı paralı hale getirilmiştir. Ayrıca 70 petrol sahası, 6 Petro kimya tesisi, 2 TV kanalı ve 9 radyo istasyonu da özelleştirilen kuruluşlar arasındaki yerlerini almışlardır. Bu özelleştirme sürecini daha da hızlandırmak için kamu kuruluşlarının hisse senetlerinin bir bölümü 21 ülkede 200 kadar şirkete satılmıştır. Arjantin’de ilgili dönem boyunca yapılan özelleştirme uygulamalarıyla, 1992 yılı sonu itibariyle, 8,8 milyar dolar nakit, 13,6 milyar dolar dış borca karşılık ve 2.2. milyar da geçmiş dönem mali yükümlülüklerinin yeni şirketlere devri olmak üzere, toplam 24,6 milyar dolar gelir elde edilmiştir. (M. Afşar, 1999, s. 150).

Arjantin özelleştirilmesi önceden tespit edilmiş bir planın veya ideolojik politikaların sonucu değil, özel şartların ürünü olan bir özelleştirme tarzıdır. Arjantin hükümetinin özelleştirmeye yönelmesi; başlangıçta kaliteli hizmet, verimliliği sağlamak, kaynak dağılımını sağlamaya dayanan bir özelleştirme anlayışından çok mali zorunluluklarından dolayı uygulanan bir politik tercih sonucu olmuştur. Yani bu uygulama ile ekonomi düze çıkmış ve üretim kaynaklarının dağılımı daha iyi hale gelmiştir. (“Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma, 1998, s. 130).

BÖLÜM 3

YASAL DÜZENLEMELER

3.1. Özelleştirme Uygulamalarının Hukuki Altyapısının Oluşumu

4046 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 27.11.1994 tarihi, özelleştirmenin teknik, ekonomik ve idari açılardan olduğu kadar hukuki yapısının belirlenmesi bakımından da bir dönüm noktası kabul edilmektedir. (İ. Baytan, 1999, s. 14) 1984 yılından bugüne Türkiye'nin ekonomik gündeminde yer almış olan özelleştirme uygulamalarının hukuki dayanağını oluşturan hukuk kurallarını, değişik tarihlerde yürürlüğe giren Kanun ve Kanun hükmünde kararnameler içermektedir. Ayrıca, yönetmeliklerle yapılan düzenlemeler ile, yetkili karar organları tarafından belirlenen düzenleyici amaçlı kararlarda mevzuatı tamamlayıcı bir unsuru oluşturmaktadır.

3.1.1. 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun

Ülkemizde 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme 29.02.1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla, gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak sağlayan 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun" ile getirilmiştir. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005).

Bu Kanunun özelleştirme uygulamaları için yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim, 1. maddeye göre Kanunun amacı, "istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektir." (G. Yıldız, 1994, s.56).

Kanunun 2. maddesinde de, bu amacı gerçekleştirmek üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ait her nevi altyapı tesisleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri için "hisse senedi" veya bunlara ait tesisler için "gelir ortaklığı senedi" çıkarılması ve "işletme hakkı" verilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır. (İ. Baytan, 1999, s. 14).

2983 sayılı yasanın adından da anlaşılacağı üzere, özelleştirme söz konusu yasada, kamunun ekonomide yeri ve etkinliği azaltılacak bir politika olarak değil, aksine kamu yatırımlarının hızlandırılmasına ilişkin kaynak sağlayacak ekonomik bir araç olarak yer almıştır. Çünkü 2983 sayılı Kanunun dar anlamda amacı; kamunun gerçekleştireceği otoyol, demiryolu, köprü, baraj, elektrik santrali, telekomünikasyon sistemleri, sivil kullanıma yönelik deniz ve havalimanları, içme suyu projeleri ve serbest bölgeler gibi altyapı yatırımlarına ek finansman kaynağı yaratmak ve bu finansmanı da gelir ortakları senetleri ile hisse senetleri, ihracı ve iletme hakkı verilmesi yoluyla sağlamaktadır. (İ. Baytan, 1999, s. 15).

3.1.1.1. Gelir Ortaklığı Senetleri

1984 yılından bu yana kullanılan "gelir ortaklığı senedi ihracı" uygulaması bir "toplumsal katılım modeli"dir. (İ. Baytan, 1999, s.15). Gelir Ortaklığı Senetleri, mülkiyetin satışı değil, adından da anlaşılacağı üzere gelirin satışlarıdır. Senetlerin kaç yıl gelire ortak olacağı belirtilmiştir. Bu senetler devletin borçlanma aracıdır, sermaye piyasasında işlem görebilecek nitelikteki menkul değerlerdir. Senetler menkul kıymetler portföyünü zenginleştirmeleri açısından önemlidir. Bu nedenle sermaye piyasasını geliştirecek araçlar olarak görülebilir. (S. Uzun, 1987, s.50). Gelir Ortaklığı Senetleri hamiline yazılı olarak düzenlenmekte olup;

-Birden fazla altyapı tesisinin birleştirilmiş gelirlerine ortak malı olmayı sağlamak üzere grup senetleri halinde,

-Yahut her bir altyapı tesisinin gelirine ortaklığı sağlamak üzere münferit olarak çıkarılabilmektedir. (İ. Baytan, 1999, s. 15)

Tasarruf sahibi açısından Gelir Ortaklığı Senetleri bir yatırım alternatifidir. Uygulamada güvenli ve enflasyon üzerinde istikrarlı bir getiriye sahip olabilecekleri şeklindeki açıklamalara karşın, I. Boğaz Köprüsü Ay Tertibi Gelir Ortaklığı Senetleri hariç, diğer çıkarılan senetler düşük getirişi nedeniyle tasarrufçu açısından cazip görülmemiştir. (S. Uzun, 1987, s.51)

Oysaki ilk olarak I. Boğaz Köprüsü'nün finansman gerekçesiyle iki tertip halinde Gelir Ortaklığı Senetleri çıkartılmış 3 Aralık 1984 tarihinden itibaren satışa sunulmuş daha sonra bu sunuş, Keban Barajı Gelir Ortaklığı Senetleri, Oymapınar Gelir Ortaklığı Senedi v.b. devam etmiştir. (S. Uzun, 1987, .49)

Bu bakımdan altyapı tesislerinin piyasaya sunulan mal ve hizmet fiyatlarının yeterli miktarda kar sağlayacak şekilde belirlenmesi gerekir. O halde, gelir senetleri esasen, kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasının oluşumuna yönelik bir menkul kıymet olduğundan, bu uygulamayı geniş anlamda özelleştirme çerçevesinde düşünmek mümkündür. (G. Yıldız, 1994, s.57)

3.1.1.2. İşletme Hakkı

Türk Hukuk Mevzuatı'na 2983 sayılı Kanunla girmiş olan bir başka kavram "işletme hakkı" kavramıdır. İşletme hakkı devri, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait tesislerin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, belirli bir bedel karşılığında, belirli bir süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımını ifade eder.

İşletme Hakkı Devri'ni esasen bir özelleştirme yönetiminden ziyade özelleştirmeye hazırlık teşkil edecek bir işlem olarak görmek mümkündür. Çünkü mülkiyet devri söz konusu değildir.

2983 sayılı Kanun işletme hakkını sadece kamu iktisadi teşebbüslerine ait tesisler için kabul edilmiş olup bu tanımın 4046 sayılı Kanunda düzenlenen işletme hakkı kavramına göre oldukça dar kapsamlı olduğu görülmektedir. Çünkü kamu sektöründe işletme hakkı verilmesine konu olabilecek pek çok tesis (mal ve hizmet üretim birimi) ve altyapı tesisi bulunmaktadır. Şu anda özelleştirme temel Kanunu olarak kabul ettiğimiz yürürlükteki 4046 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede, yalnızca kamu iktisadi teşebbüslerinin değil, genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimlerinin de işletme hakkı verilmesine konu olabileceği belirtilmiştir.

3.1.1.3. Hisse Senetleri

2983 sayılı Kanunda hisse senetleri "kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere hakiki ve hükmi şahısların ortak olması için çıkarılacak senetler" olarak tanımlanmıştır. Bu suretle, kamu iktisadi teşebbüslerinin, hisse senetlerinin satışı yoluyla özelleştirilmesine yönelik hükümler yeterli olmamakla birlikte, ilk kez 2983 sayılı Kanunda ifade edilmiştir.

3.1.1.4.Kamu Ortaklığı Fonu

2983 sayılı Kanunla Türk Hukuk Mevzuatına giren Gelir Ortaklığı Senedi ile altyapı tesislerinin gelirine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olması amaçlanmış, bu amaçların gerçekleşmesi için T.C. Merkez Bankası nezdinde Kamu Ortaklığı Fonu oluşturulmuştur. (G. Yıldız, 1994, s.57).

Kanuna göre Kamu Ortaklığı Fonu; "Gelir Ortaklığı Senetleri, Hisse Senetleri, İşletme Hakları ile altyapı tesislerinin işletilmesinden sağlanan gelirlerin, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında toplandığı ve T.C. Merkez Bankası'nda kurulan bir fondur." Kanuna göre bu fonun yönetim görevi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne verilmiştir. Daha sonra 4046 sayılı yasayla Hazine Müsteşarlığına verilmiştir.

Kamu Ortaklığı Fonunun kullanım alanları; 2983 sayılı Kanunun 5. Maddesi'nde düzenlenmiştir. Buna göre;

- a) Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilecek tesislerin finansmanında, bunların işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının karşılanmasında,
- b) İleride Gelir Ortaklığı Senedi çıkarılacak veya işletme hakkı verilecek altyapı tesisleri ile diğer tesislerin finansmanında,
- c) Gelir Ortaklığı Senetleri için yapılacak her türlü ödemelerde,
- d) Gerekli görülen hallerde, piyasaya arz edilmiş olan Gelir Ortaklığı Senetlerinin ve her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,
- e) Kamu Ortaklığı Fonunun mevzuatla belirlenen kullanım alanları ile ilgili her türlü işlemin yürütülebilmesi için gerekli harcamalarda kullanılır.

Ayrıca Kamu Ortaklığı Fonu gelirlerinin asgari %10'u organize sanayi bölgelerinin kamulaştırma ve inşaa yatırımları ile kalkınmada öncelikli yörelerdeki altyapı ve istihdamı arttırıcı yatırımların finansmanlarında kullanılabilir. Fon bakiyelerinin kısmen veya tamamen kamu bankalarında nemalandırılmasına ilişkin usul ve esaslar Hazine Müsteşarlığınca, kamu bankaları dışında nemalaştırılmasına ilişkin usul ve esaslar Hazine Müsteşarının teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenir. (18344 sayılı, 2983no'lu Tasarrufların Teşviki ve Kamu yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun)

3.1.1.5.Karar Organları

2983 sayılı Kanunun daha sonra yürürlükten 09.04.1990 tarih ve 414 sayılı KHK'nin 7. maddesi ile kaldırılan 10. maddesi gereğince özelleştirme uygulamalarında ilk karar organı Toplu Konut ve kamu Ortaklığı Kurulu olup, bu kurul daha sonra Yüksek Planlama Kurulu'na 28.12.1987 tarih ve 304 sayılı KHK ile dönüştürülmüştür. (İ. Baytan, 1999, s. 13)

Kanuna göre; Kamu Ortaklığı Fonuna ilişkin olarak Yüksek Planlama Kurulu'nun görev ve yetkileri madde 6'ya göre aşağıda belirtilmiştir;

- a) Gelir Ortaklığı Senetleri ve her türlü menkul kıymet ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesin ve altyapı tesisleri için işletme hakkı verilmesine karar vermek,
- b) Gelir Ortaklığı Senetleri için piyasa şartlarına uygun ve bu senetlerin değerini artıracak yönde her yıl gelir dağıtım esaslarını tespit etmek,
- c) İhraç edilecek Gelir Ortaklığı Senetleri ve her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın adedi, değeri ve bunlarla ilgili diğer hususlar hakkında karar vermek,
- d) Gelir Ortaklığı Senetleri ihracı suretiyle gelirleri satılan ve/veya satılacak olan altyapı tesislerinin tarife ve ücretlerini tespit etmek,
- e) İleride Gelir Ortaklığı Senetleri çıkarılacak veya işletme hakkı verilecek altyapı tesisleri ile Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilecek diğer tesisleri belirlemek ve bu tesislerin finansmanı ile bunların işletme, bakım, onarım, idame ve benzeri her türlü masraflarının kısmen veya tamamen Kamu Ortaklığı Fonundan karşılanması hakkında karar vermek,
- f) Bakanlar Kurulunca yatırım programına alınan projelerden ileride gelir ortaklığı uygulamasına dahil edilecek altyapı tesislerini tespit etmek,
- g) Yurtiçi ve yurtdışında Kamu Ortaklığı Fonunun kullanım alanlarından yararlanmak üzere kredi almaya, Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ve her türlü menkul kıymet ihracı ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine karar vermek,
- h) Kamu Ortaklığı Fonu bütçesini görüşerek karara bağlamak, i) Organize sanayi bölgelerinin kamulaştırma ve inşaa yatırımları ile kalkınmada öncelikli yörelerdeki

altyapı ve istihdamı artırıcı yatırımların finansmanı ile ilgili esaslar hakkında teşvik sistemi de göz önünde bulundurularak karar vermek.(17.03.1984 R. G. tarihli, 18334 nolu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun)

3.1.1.6. 2983 Sayılı Kanunla Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı

Özelleştirmenin kurumsal yapısı 2983 sayılı Kanunla Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut Ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile Kamu Ortaklığı Fonu kurularak oluşturulmuştur. Daha sonra 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile Toplu Konut Fonu kurularak, fonun, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı ilişkileri tanımlanmıştır. (R. Çakal, 1996, s.88)

3.1.2. 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

18.06.1984 tarihinde çıkarılan 233 sayılı KHK ile KİT'lerin "özerk bir tarzda ve ekonomik kararlara uygu olarak yönetimleri amaçlanmıştır." (G. Yıldız, 1994,s.58)

233 sayılı KHK, 2983 sayılı Kanun ile aynı yıl ve kısa bir aralıkta yürürlüğe girmiştir. Ülkemizde özelleştirme tartışmalarının yeni başlatıldığı bir dönemde uygulamaya konulan söz konusu KHK özelleştirmeye ilişkin hükümleri de içermesinden dolayı bu bölümde inceleme konusu yapılmıştır.

233 sayılı KHK'ye göre kamu iktisadi teşebbüsü (Teşebbüs) "iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır." İktisadi devlet teşekkülü (Teşekkül) "sermayesinin tamamı devlete ait olan iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür." Kamu iktisadi kuruluşu (Kuruluş) ise, "sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür." Şeklinde tanımlanmışlardır.

Bu KHK'nin kapsamı madde 1'de "iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini kapsar" olarak düzenlenmiştir. Amacı ise yine madde 1'de aşağıdaki gibi oluşturulmuştur;

"İktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların

müesseselerinin, bağılı ortaklıklarının kurulmasını, iştiraklerinin teşkilini, özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetmelerini, iktisadi devlet teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kararlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını, kamu iktisadi kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini ve iktisadi devlet teşekküllerinin, kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müesseseleri ile bağılı ortaklıklarının amaçlarına ulaşabilmelerini sağlamak için denetlenmelerini" düzenlemektedir.

3.1.2.1.233 Sayılı KHK'nin 38. Maddesi:

KİT'lerin yasal çerçevesini oluşturan 233 sayılı KHK'nin 38'inci maddesi, 2983 sayılı Kanunla ilişkilendirilerek özelleştirmeye yer verilmiştir. 38'inci madde ile daha önce Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna verilen, KİT'ler ve alt birimleri ile iştiraklerin tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı verilmesi hakkındaki karar alma yetkisi Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na verilmiş, bu işlemlerin 2983 sayılı Kanundaki esaslar çerçevesinde yürütülmesi görevi ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nde kalmıştır. (R. Çakal, 1996, s.89)

38. maddenin bölüm başlığı "Tasfiye", madde başlığı "Teşebbüsler, Müesseseler, Bağılı Ortaklıklar, İşletmeler ve İşletme Birimlerinin Tasfiyesi veya Satılması" şeklinde düzenlenmiştir. Maddede "özelleştirme" kavramı olmamasına rağmen, 38. madde gerçekten de KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili hükümleri, bazı özelleştirme yöntemlerini de belirtmek suretiyle düzenleyen bir maddedir. Madde de önce madde kapsamında yapılacak uygulamalara konu olabilecek kuruluşlar ve bunlara ait unsurlar belirlenmiştir. Buna göre;

- KİT'lerin bir bütün olarak tamamı,
- KİT'lere ait
- Müesseseler
- Bağılı ortaklıklar
- İşletmeler

- İşletme birimleri
- İştirakler

38. maddenin içeriğini oluşturmuşlardır. Ayrıca maddede, bugün yürürlükteki mevzuatta da yer alan ve özelleştirme uygulamalarında çok önemli olan özelleştirme yöntemleri de sayılmış ve bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağına Koordinasyon Kurulu'nca karar verileceği belirtilmiştir. Maddede sayılan kuruluşların tabi tutulabilecekleri işlemler ise şunlardır;

- Tasfiye
- Devir
- Satış
- İşletme Hakkı verilmesi

38. madde "Türk Özelleştirme Hukuku"nda önemli bir yere sahiptir. Çünkü bu madde, uygulanabilecek özelleştirme yöntemleri de belirtilmek suretiyle KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin hükümler getiren ilk Kanuni düzenleme olmasıdır.

3.1.3. Özelleştirme Sürecinin İlk Döneminde Yapılan Diğer Uygulamalar

Aynı yıl 4 Aralık 1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış, aynı tarih ve 3096 sayılı Kanun ile de Türkiye Elektrik Kurumu dışında, özel sektörün elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını yapabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile devlet tekelindeki iktisadi faaliyet alanlarına özel sektörün girişini engelleyen hükümler kaldırılmıştır. (E. Yüksel, 2000, s.85)

Söz konusu düzenlemelerle çevrelenen özelleştirme sürecinin ilk döneminin temel özelliği, KİT'lerin büyük bir bölümünün kamu hizmeti anlayışından, verimlilik ve karlılık gibi ticari bir anlayışa geçilmesidir.

3.2. 3291 Sayılı "1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu,3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 8.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun"

Özelleştirmenin genel sınırlarını ve "Özelleştirme Kapsamına Alınması ve Uygulamaların Yürütülmesine İlişkin Esasları" belirleyen 3291 sayılı Kanun ve 28 Mayıs 1986'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili ilk somut Kanuni düzenleme olan "Özelleştirmenin Çerçeve Kanunu" da denilen bu Kanun ile Bankalar Kanunu'nda, Merkez Bankası Kanunu'nda ve Sermaye Piyasası Kanunu'nda değişiklikler yapılarak, Kanun 13-18'inci maddeleri arasında "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi İle İlgili Hükümler" başlığı altında özelleştirmeye ilişkin usul ve ilkeler yer almıştır. Yasa ile "Özelleştirilme" sözcüğü ilk defa mevzuatımızda yer almış, yeterli düzeyde olmasa da KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınması ve uygulanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kamuoyunda uzun yıllar Özelleştirme Kanunu olarak bilinen 3291 sayılı Kanun ile özelleştirmenin karar alma ve uygulama aşamalarına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır. 233 sayılı KHK'nin 38. maddesi ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na verilen özelleştirme kararı alma yetkisi KİT'lerde Bakanlar Kurulu'nca, alt birimlerinde ise yeniden Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne verilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarının Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı Kanunla özelleştirme uygulamaları konusunda karar mercii, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurumu" olarak belirlenmiştir.

3291 Sayılı Kanun;

- 1- Özelleştirilebilecek kuruluşlar,
- 2- Yetkili karar organları,
- 3- Uygulamaların kapsamı ve özelleştirme yöntemleri,
- 4- Personel rejimine ilişkin düzenlemeler.

3.2.1. 3291 Sayılı Kanun Hükümlerine Göre Özelleştirilebilecek Kuruluşlar

3291 sayılı Kanun, Kanun başlığında da ifade edildiği üzere, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin özelleştirilmesine ilişkindir. Kanununun 13. maddesinden itibaren başlayan Beşinci Bölüm'ü, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile ilgili bölümler" başlığını taşımaktadır.

Kanuna göre özelleştirilebilecek kuruluşlar ve bunlara ait kuruluş ve unsurlar şunlardır;

- a) Kamu İktisadi Teşekkülleri
- b) Müesseseler
- c) Bağlı Ortaklıklar
- d) İşletmeler
- e) İşletme Birimleri
- f) Varlıklar
- g) İştirak payları

düzenlenmiştir. Fakat diğer kamu varlık ve hizmetlerinin özelleştirilmesine yer verilmemiştir.

3.2.2. Yetkili Karar Organları

3291 sayılı Kanunda geçen kara organlarından biri Bakanlar Kurulu'dur. Kanuna göre Bakanlar Kurulu'nun yetkisi sadece KİT'lerin özelleştirilme kapsamına alınmasına karar vermektir.

Kanunda belirtilen diğer konularda karar vermeye yetkili organ ise Kamu Ortaklığı Kurulu'dur. Ancak 23.12.1987 tarihli ve 304 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu kurulmuş ve aynı KHK ile Kamu Ortaklığı Kurulu da Yüksek Planlama Kurulu'na dönüştürülmüştür. (İ. Baytan, 1999, s.33)

3.2.3. Uygulamaların Kapsamı ve Özelleştirme Yöntemleri

3291 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarına göre özelleştirilecek kuruluşlar yetkili karar organının aldığı bir karar ile önce özelleştirme programına alınmakta, daha sonra yine yetkili karar organınca belirlenen yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle o kuruluşun özelleştirme işlemleri görevli kurum (o tarihteki adıyla Kamu Ortaklığı İdaresi) tarafından yürütülmekte, işlem sonuçları da yetkili karar organınca onaylanmakta, buna göre de yine uygulayıcı kurum (idare) ile karşı taraf arasında sözleşme yapılmakta ve böylece özelleştirme işlemleri tamamlanmaktadır.

3291 sayılı Kanununun 13. maddesinin ikinci fıkrasında bu Kanuna göre uygulama konusu olabilecek özelleştirme yöntemleri sayılmıştır. Buna göre, KİT'ler ile bunlara

bağlı kuruluş ve unsurlar satış (Hisse Senetleri ve Varlıkların Satışı), kiralama, işletme hakkı verilmesi, devir veya tasfiye yöntemleri ile özelleştirilebilecektir.

3.2.4. Personel Rejimine İlişkin Düzenlemeler

3291 sayılı Kanununun 16. maddesi özelleştirilecek KİT'lerde çalışan personelden sadece Emekli Sandığı'na tabi olarak çalışanlar ile ilgili bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ile, özelleştirilen kurumun anonim ortaklığa dönüştürüldükten sonra kurumda Emekli Sandığı'na tabi olarak çalışan personelin, özelleştirilme kararı tarihi ile özelleştirilen kurumun sermayesindeki kamu payı %50'nin altına düşmesine kadar her türlü hak ve vecibelerinin devam edeceği, kamu payının %50'nin altına düşmesi halinde de isteyenlerin Emekli Sandığı ile ilgilerinin kesilmeyeceği öngörülmüştür.

3.2.5. 3291 Sayılı Kanunla Getirilen Diğer Düzenlemeler

3291 sayılı Kanunla getirilen bir diğer önemli düzenleme ise 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu'nda yapılan değişikliklerle özel kesimin tütün ve tütün mamulleri üretimi, ithalatı ve satışı yapılabilmesine olanak sağlamıştır. (R. Çakal, 1996, s.89)

3.2.6. 304 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Özelleştirme konusunda yetkili kurullarla ilgili olarak 304 sayılı KHK ile yeni düzenlemeler yapılmış ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu ile Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kaldırılarak bu kurullara verilen görev ve yetkiler Yüksek Planlama Kurulu'na devredilmiştir.

3.2.7. 414 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

2983 sayılı Kanunu 414 sayılı KHK ile özelleştirmenin kurumsal yapısında yeni düzenlemeler yapılmış ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi'ne (KOİ) dönüştürülerek, özelleştirme ve Kamu Ortaklığı Fonu ile ilgili görev ve yetkileri Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir.

3.2.8. 412 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Nisan 1990 tarihinde yürürlüğe giren, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nu değiştiren 412 sayılı KHK ile de Toplu Konut İdaresi kurulmuş ve Toplu Konut ve

Kamu Ortaklığı İdaresi'nin toplu konutla ilgili görev ve yetkileri bu idareye devredilmiştir. Ayrıca Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

3.2.9. 3701 Sayılı Kanun

3701 sayılı Kanunla, özelleştirme ile ilgili karar alma yetkisi Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığından alınarak Yüksek Planlama Kurulu'na devredilmiştir. (R. Çakal, 1996, s.89). 3701 sayılı Kanun, 6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı,2005).

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ancak bütün bu düzenlemeler birtakım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulmamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra uygulamalar esnasında ve daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin (işsizlik sigortası, anti kartel yasası v.b.) mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir.

Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale sokmuştur. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.

3.2.10. 3987 Sayılı Yetki Kanunu

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkartılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren "3987 sayılı Yetki Kanunu'na" dayanılarak çıkarılan 530,531,532 ve 533 sayılı kanun hükmünde kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı,2005).

3987 sayılı Yetki Yasası çerçevesinde yapılan düzenlemeler, özellikle 3291 sayılı yasa da yer alan özelleştirmeye ilişkin hükümlerin gelişen koşullar karşısında yetersiz kalması, özelleştirmede ortaya çıkan yetki kargaşası ve özelleştirmenin hukuk altyapısının süratli bir özelleştirmeye imkan vermemesi, özelleştirme uygulamalarıyla ilgili düzenlemelerin yeniden yapılması gereğini doğurmuş, bu amaçla çıkartılan 11.5.1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Yasası'na (Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlemesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdam ile İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin KHK'ler Çıkartılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun) dayalı olarak, hazırlanan beş adet KHK hükümetçe yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu KHK'lerle, bugün 4046 sayılı Yasada önemli ölçüde aynen korunan Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), Özelleştirme Fonu (ÖF) ve özelleştirme uygulamaları konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

3987 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılan;

-530 sayılı KHK ile 2983 sayılı Yasada değişiklik yapılarak, KOF'un yanı sıra ÖF oluşturulmuş, özelleştirme uygulamalarında karar mercii olarak ÖYK, uygulayıcı birim olarak ÖİB kurulmuştur.

-531 sayılı KHK ile 3291 sayılı Yasanın özelleştirmeye ilişkin maddeleri değiştirilerek, özelleştirme programına alma, programa alınan kuruluşların faaliyetleri, personelin nakli ve özlük hakları gibi konularda ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir.

-532 sayılı KHK ile özelleştirme programına alınan kuruluşlarda, hizmet akdine

dayalı olarak çalışan ve özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalabilecek olan personelin mağdur edilmemesine yönelik olarak, İş Kanunları'ndakine ilaveten bazı sosyal haklar getirecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır.

-Ayrıca 533 sayılı KHK ile Petrol Kanunu'nda, 546 sayılı KHK ile de 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nda, 193 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK de ve 3291 sayılı Kanun da değişiklikler yapılarak, özelleştirme programında bulunan kuruluşlardaki personelin özelleştirme uygulamaları sonucu diğer kamu kurum ve kuruluşlarının nakline ilişki hükümler getirilmiştir. (N. Öztürk,2002,s.52)

Ancak söz konusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı Yetki Kanunu 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise bu kanun çerçevesinde çıkartılan 530,531,532,533 ve 546 sayılı kanun hükmünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptale ilişkin gerekçeli kararı, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğu, Bakanlar Kurulu'nun 31 Temmuz 1994 tarihinde yayımlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede idare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005)

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasları, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir kanun çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır.

Bu çalışmalar sonucunda bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan "4046 sayılı Özelleştirme Kanunu" 27 Kasım 1994 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla özelleştirmenin amaç, kapsam ve ilkeleri ile yöntem ve kurumsal yapısı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

3.3.4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu

3.3.1.Yasanın Amaç ve Kapsamı

Yasanın Amacı Madde 1'de, bu kanunun amacı;

- A) Bu maddede belirtilen ve kanun uygulamasında "Kuruluş" adı ile anılacak olan;
- a) İktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerinin kamu paylarının,
- b) Kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerinin kamu paylarının,
- c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile hazineye ait payların,
- d) Genel ve katma bütçedeki idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıkların ve iştiraklerin payları,
- e) Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payları,
- f) Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu kanunun 35. maddesinin b fıkrasında belirtilen Kamu İktisadi Kuruluşlarının Temel Kuruluş Amaçlarına Uygun Mal ve Hizmet Üretim Birimlerinin İşletilmesi Hakları olarak düzenlenmiştir. (4046 sayılı 24.11.1994 Resmi Gazete tarihli Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun)

Özelleştirme amacı ise "ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak" olarak ifade edilmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek üzere kanunda;

- a) Kanunun 35. maddesinde belirtilen KİK'lerin [TCDD Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü, T.C. Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Telekomünikasyon A.Ş. ve bunlara ait birimlerin, Genel ve Katma Bütçeli İdarelere bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve

varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar v.b.)] mülkiyetinin devrine ilişkin hususların bu kuruluşların gördükleri kamu hizmetlerinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenmesi öngörülmüştür.

b) Bu kuruluşların gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıkların ve iştiraklerindeki payları ve bu kuruluşlar veya alt birimlerinin mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesi ile İktisadi Devlet Teşekkülleri ve bunların alt birimlerinin, KİT statüsü dışında kalmakla birlikte sermayenin yarısından fazlası devlet ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlar ve alt birimlerindeki kamu paylarının, devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile hazineye ait payların, belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payların, satış, kiralama, işletme devri hakkı, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ile gelir ortaklığı ve gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi yöntemleriyle özelleştirilmesine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

3.3.2.Özelleştirme Teşkilatı

4046 sayılı Yasa, özelleştirme uygulamalarını yürütecek teşkilata ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Kanunda Özelleştirme Yüksek Kurulu ile Özelleştirme İdaresinin kuruluşları, görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

3.3.2.1.Özelleştirme Yüksek Kurulu

3.3.2.1.1. Özelleştirme Yüksek Kurulunun Oluşumu ve Hukuki Niteliği

Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK), özelleştirme uygulamalarında karar organı görevini üstlenmektedirler, ÖYK, 4046 sayılı Kanunun 3. maddesine istinaden, Başbakan'ın başkanlığında, Başbakan'ın belirleyeceği 4 bakandan oluşur. Yasada hangi bakanların Kurul üyesi olacağı konusunda herhangi bir sınırlama yoktur. Başbakan istediği bakanları Kurul'da görevlendirebilir. Bakanları seçme konusunda Başbakan yetkili olduğundan, gerek duyduğunda bu bakanları değiştirebilir. Ayrıca, eğer bir bakan kurulda görevliyse ve bakanlık görevi sona ermişse aynı zamanda kurul üyeliği de sonlanmaktadır.

Kurulun tüzel kişiliği olup olmadığı kesin belli değildir. Fakat, kurulun ayrı bir

malvarlığının, bütçesinin ve personelinin teşkilatının bulunmamasın nedeniyle tüzel kişiliği olmadığı söylenebilir. Tüzel kişiliği olmamasına rağmen, özelleştirme uygulamalarına ilişkin temel kararları almak konusunda yetkilidir. (M. Yasin,2006 s.23).

3.3.2.1.2. Görev Yetkileri

Özelleştirme Yüksek Kurulu, kamu yararının korunması amacıyla stratejik nitelikteki kuruluşları belirleyerek bu kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulmasını belirlemeye karar verebilmektedir. Şöyle ki: Özelleştirme Yüksek Kurulu tekelleşmenin önlenmesi de dahil, ekonomi ve güvenlikle ilgili olarak milli yararın korunması amacıyla tespit edilecek stratejik kuruluşlardaki kamu payının %50'nin altına düşmesi durumunda bu kuruluşların yetkili kurullarında söz ve onay hakkı verecek imtiyazlı hisselerin miktarını ve bu paylara dayanarak devletin sahip olacağı imtiyazlı hakları belirlemeye, imtiyazlı hisselerin miktarını ve bunlarla ilgili imtiyazlı hakları değiştirmeye, stratejik konu ve kuruluş olarak tespit edilenleri bu kapsamdan çıkarmaya yetkili kılınmıştır. Ancak; Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T.M.O. Alkoloid Müessesesi ve Türkiye Petrolleri A.O. 'nın sermayelerinin %49'dan fazlasının özelleştirilmesine karar verilmesi halinde bu kuruluşlarda imtiyazlı hisse oluşturulması zorunlu kılınmıştır. (R. Çakal, 1996 s.92)

3.4. 4046 Sayılı Kanunla İlgili Olarak Diğer Uygulamalar:

Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesinin Özelleştirilmesine ilişkin olarak, Kanunun 15. maddesinde açıklama yapılmıştır. Buna göre, kamu hizmeti gören kuruluşların mülkiyet devri suretiyle özelleştirilmesine ilişkin kanunlarda bu Kanunun 1 'inci maddesinde öngörülen ayrı kanunlarla düzenleme yapılmasına ilişkin şartlar saklı kalmak kaydıyla;

- a) Genel ve katma bütçeli idarelerle bunara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri),
- b) Bu kanunun 35. maddesinin (B) bendinden belirtilen ve kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin, İşletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki

benzeri diğ er yöntemlerle özelleştirilmesi bu kanun hükümleri çerçevesinde yapılı sı öngörülmektedir. (4046 Özelleştirme Kanunu, Yayınlandığı Resmi Gazete Sayısı: 22124, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi:27.11.1994).

Kanunda ayrıca, imtiyaz sözleşmeleri de tamamlanmış ve "Genel ve Katma Bütçeli İdareler ile bunlara bağı lı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile Kamu İktisadi Kuruluşların temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetleri imtiyaz addolunur. Bunların dışındakiler imtiyaz sayılmaz." Aynı maddede, işletme hakkı verilmesi, kiralama, ve benzeri diğ er yöntemlerle kullanma hakkının devri süresi 49 yılı geçemez hükmü getirilmiştir. (4046 Özelleştirme Kanunu, Yayınlandığı Resmi Gazete Sayısı: 22124, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 27.11.1994). Ancak, geçici 4. madde 2. fıkrasında "Kamu İktisadi Kuruluşlarından, temel kuruluş amaçlarına uygun olup tekel niteliğ i bu kanunun yürürlüğe girdiğ i tarihten önce ilgili kanunlarla ortadan kaldırılmış bulunan mal ve hizmet üretim faaliyetleri, be kanunun 15. maddesinden müstesnadır." Hükümüyle istisna getirilmiştir. (R. Çakal, 1996 s.93)

Ayrıca, 233 sayılı KHK'nin 2. maddesinin 3 numaralı bendi değı ştirilerek Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) yeniden 35. maddede yeniden tanımlanmıştır. Buna göre; KİK "Sermayesinin tamamı Devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü kamu hizmeti dolayısıyla ürettiğ i mal ve hizmetler imtiyaz sayılan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür."

Kanunda ilk kez özelleştirme uygulamaları sonucu rekabetin amacına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun 'un 16. maddesi şöyledir:

"Bu kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak özelleştirme uygulamaları sonucu

Türkiye Cumhuriyeti sınırları içindeki tekel teşkil edenler de dahil olmak üzere, mal ve hizmet piyasalarının işleyişine, ekonomik gereklere ve kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağı k ve güvenliğ i ile ekonomik çıkarların korunmasına ilişkin olarak;"

- a) Mal ve hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynakları veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- b) Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya

piyasalara yeni girecek olanların engellenmesi,

c) Eşit hak ve yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,

d) Bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi yasaktır.

Aynı maddede, teşebbüsler arası rekabeti doğrudan veya dolaylı bir şekilde engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve dolaylı bir şekilde engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile tekelleşmeye yol açacak veya rekabeti önemli ölçüde azaltacak veya bunu sağlayacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem, faaliyet ve fiilleri hakkında kuvvetli emarelerin varlığı halinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından gerekli tedbirler alınıp uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliklerde belirlenmesi hükme bağlanmıştır.

Kanunda yer alan diğer bir önlem düzenleme ise 6224 sayılı kanunun 1. maddesinin (C) bendinin yürürlükten kaldırılarak yabancı sermayeli şirketlere imtiyaz verilebilmesi olanağının getirilmesidir.

Ancak 4046 sayılı kanunun özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirme yöntemleri, diğer tespiti ve ihale usullerini kapsayan 18. maddesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığı savıyla, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Söz konusu madde, 3.4.1997 tarih ve 4232 sayılı kanunla Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, 8 Nisan 1997 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca 4046 sayılı kanun 19. maddesinde yer alan bu kanunun geçici 8. maddesi gereğince "Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılamaz." İbaresini 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı kanunla "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, hazinenin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere hazine hesaplarına intikal ettirilir." Şeklinde değiştirilmiş, geçici 8. madde ise yürürlükten kaldırılmıştır.

Özelleştirme çalışmalarının daha da hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı "Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 15 Ağustos 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.5.4971 Sayılı Kanun

4971 sayılı kanunla, 4046 sayılı kanunda yapılan düzenlemeler ile özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması yolunda hükümler getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının idari ve hukuki yönden hızlanması için bürokratik işlemleri basitleştirici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu kanun çerçevesinde 4046 sayılı kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir:

- T. Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkan verecek düzenleme yapılmıştır.

- Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun oluşumu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan'ın belirlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. ÖYK üyelerini belirleme yetkisi Başbakan'a verilmiştir. Böylece makro özelleştirmelerde sektörde veya konu ile ilgili Bakan'ın ÖYK üyesi olabilmenin yolu açılmıştır.

- Özelleştirme Fonu'nun kullanım alanları ile değer tespit metodlarının en az ikisinin uygulanması suretiyle derleme yapılacağı yolunda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılacak ihaleler yeniden düzenlenmiştir. Önceden, arsa ve atıl işletmelerin değer tespitinde zorluk yaşanırken, yapılan değişiklikle teknik olarak rahatlık getirilmiştir.

Kanun' da ayrıca, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Milli Piyango İdaresi icracı kurum olmaktan çıkartılarak düzenleyici kurum haline getirilmiştir. Şans oyunları, lisans verilmesi suretiyle, özel sektör ve yabancı

sermaye vasıtasıyla, çok daha çeşitli ve güçlü olarak yapılabilecektir. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005).

3.6. Anayasa ve Özelleştirme

Anayasada özelleştirme ile ilgili herhangi bir hüküm yer almaması karşısında Anayasa mahkemesi, özelleştirme ile ilgili olarak çıkartılan ve Anayasaya aykırılık iddiasıyla incelemelerine sunulan çeşitli kanunları ve/veya kanun maddelerini, “özelleştirme, Anayasada yer alan Devletleştirmenin karşıtıdır” yorumu çerçevesinde değerlendirilmiş ve ilgili maddelerin bazıları bu yorumla iptale konu olmuştur.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin “kamu hizmetine” ilişkin tanımlama ve yorumları, Anayasanın uluslararası tahkime olanak tanımaması ve imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay incelemesinden geçme zorunluluğu gibi düzenlemeler özellikle ileri teknoloji ve büyük finansman gerektiren alt yapı yatırımların özelleştirilmesi (YİD ve benzeri) uygulamasında önemli sorunlar yaratmış, enerji ve telekomünikasyon gibi sektörde kamu tekeli ortadan kaldıran bazı düzenlemeler de AYM’ce Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Anayasanın mevcut hükümleri karşısında, söz konusu sorunların yasa ve KHK düzeyindeki düzenlemeler ile giderilmeyeceğinin anlaşılması üzerine, 1999 yılında 4446 sayılı yasa ile Anayasa değişikliğine gidilerek, Anayasa’nın devletleştirme ile ilgili 47., idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini düzenleyen 125. ve Danıştay’ın oluşumu ve yetkisini içeren 455. maddeleri yeniden düzenlendi.

Anayasa değişikliğine ilişkin yasa, 14 ağustos 1999 tarihli 23786 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi. 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”un 1. Maddesi; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 47’inci maddesinin kenar başlığı “E Devletleştirme ve Özelleştirme” şeklinde değiştirilmiş ve bu maddeye ikinci fırcasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“Devletin, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.”

“Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya

tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir.”

Önerilen değişikliklerle “Özelleştirme” konusu ilk kez Anayasal bir dayanağa kavuşturulmaktadır. 47’inci maddeye eklenen iki yeni fıkrada bir yandan kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletmeler ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usullerin kanunla gösterilmesi, öbür yandan kamu tüzel kişilerinince yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırabileceği veya devredilebileceğinin kanunla belirlenmesi öngörülmektedir.

Yine aynı Yasaya dayanılarak, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 125’inci maddesinin birinci fıkrasının sonunda;

“Kamu hizmetleri ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülür. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıkları için gidilebilir.” hükmü eklenmiştir.

Anayasanın 125’inci maddesinin birinci fıkrasına ikinci cümle olarak eklenen yeni hükümlerle, Türkiye’nin bugüne kadar yapmış olduğu çeşitli uluslar arası sözleşmelerde kabul etmiş olduğu esaslara uygun olarak, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülmektedir.

Anayasanın 155’inci maddesinin ikinci fıkrası ise,

“Danıştay davaları görmek, Başbakan ve Bankalar Kulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Anayasanın 155’inci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle, imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri, Danıştay’ın inceleme yapacağı kanunlar arasından çıkarılarak, düşünce bildireceği kanunlar arasında yer almıştır.

Söz konusu düzenlemeler Anayasada yer almak zorunda idi Çünkü, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 46’ıncı maddesinde “kamulaştırma” 47’inci maddesinde “devletleştirme” düzenlenmiş; buna karşılık; “özelleştirme” konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Oysa başka bazı ülkelerin anayasalarında özelleştirmeyi öngören hükümler bulunmaktadır. Fransız Anayasası buna örnek gösterilebilir.

Ülkemizde 1984 yılından bu yana değişik biçimlerde uygulanan “özelleştirme”

ile ilgili olarak; çeşitli tarihlerde yürürlüğe kanun yasal düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları ile bazı ilke ve kurallar geliştirilmiş bulunmaktadır.

Ülkemizin son yirmi yılının gündeminde önemli yer tutan, gelecek yıllarda da gündemin ön sıralarında yer alacağı kuşkusuz olan özelleştirmenin hukuki temelini Anayasanın 47'inci maddesinde düzenlenmesi uygun görülmüştür. 47'inci maddeye eklenen iki yeni fırka ile hem özelleştirmeye ilişkin, esas ve usullerin kanunla gösterilmesi, hem kamu ve tüzel kişilerin yürütülen yatırım ve hizmetlerinden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilirliğinin kanunla belirlenmesi ilkeleri getirilmiştir.

Diğer yandan bütçe kaynakları kısıtlı, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı sermayenin yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araç oluşturmaktadır.

Ülkemizin, yüksek teknoloji ve büyük finansman gerektiren alt yapı yatırımlarında karşılaşılan bazı sorunlar, yabancı sermayenin yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden olmaktadır. Bu sorunlar arasında kamu hizmetleri ile imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü önemli yer tutmaktadır.

Günümüzde bu tür uyuşmazlıklar bakımından tahkim, uluslararası düzeyde gittikçe yaygınlaşan bir kurum haline gelmiştir. Nitekim aralarında Türkiye'nin de bulunduğu çeşitli devletlerce imzalanmış bulunan 1975 tarihli Helsinki nihai Senesinde anlaşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesi öngörülmektedir.

Bu durumda evrensel hukukun benimsediği ve uyguladığı kavram ve kurumlara hukukumuzda da yer verilmesi gerekmektedir. Türkiye, gerek 1975 tarihli Helsinki Nihai Senesinde, gerek imzalayıp onayladığı çok sayıda iki taraflı yatırım sözleşmelerinde tahkim kurumunu benimsemiştir. Çünkü, katılan devletler taraf buldukları anlaşmazlıklara daha önceden kabul ettikleri herhangi bir çözüm yöntemini de kapsamak üzere görüşme, soruşturma, arabuluculuk, uzlaştırma, hakemlik, yargısal çözüm veya seçecekleri başka barışçı yollara başvururlar. Türkiye'nin uluslararası ilişkiler çerçevesinde benimsediği bu yaklaşım Anayasanın 125'inci maddesinde yer verilmesi uygun olmuştur.

Anayasa değişikliğine paralel olarak;

- 4493 sayılı Yasa ile “Bazı yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında” ki 3996 sayılı Yasada değişiklik yapılarak, yasa kapsamı ”enerji, iletim, dağıtım ve ticareti“ faaliyetleri de dahil edilmek suretiyle genişletilmiş, ayrıca “YPK’ca belirlenen İdare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabidir.” hükmü getirilerek, yasa kapsamındaki yatırım ve hizmetlerin, özel hukuk sözleşmeleri çerçevesinde yaptırılacağı belirtilmiştir.

-21.12.1999 tarih ve 23913 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 4492 sayılı yasa ile “Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu”nun bazı maddelerinde değişikliğe gidilerek, Danıştay’ın kamu hizmeti, imtiyaz sözleşmelerindeki inceleme yetkisi, tahkim yolu öngörülmeyen sözleşmelerle sınırlanmıştır.

-Son olarak 22.01.2000 tarihinde 4501 sayılı “Kamu Hizmetleri ile ilgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun” yürürlüğe konularak, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinde, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözülmesi durumunda, taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken usul ve esaslar belirlenmiştir.

Bu yasa ayrıca, mevcut imtiyaz sözleşmelerinden özel hukuk statüsüne geçmek isteyenlerin veya imtiyaz statüsü ile devam edip uyuşmazlıkların çözümü için tahkim yolunu kabul etmek isteyenlerin bu taleplerinin Bakanlar Kurulunca değerlendirileceğini hükme bağlanmıştır.

Özelleştirme uygulamaları, halen mevzuat çerçevesinde, Özelleştirme İdaresi enerji Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı olmak üzere üç ana kurum tarafından yürütülmektedir.

– Özelleştirme İdaresi, 4046 sayılı kanun çerçevesinde, KİT, KİT statüsünde olmayan ve hisselerinin çoğunluğu devlete ait iştirakler, Hazineye ait paylar, genel ve katma bütçeli idarelerin doğrudan hizmeti ile ilgili olmayan varlıkların özelleştirilmesi uygulamalarını gerçekleştirmektedir.

– Enerji Bakanlığı, 3096 sayılı Kanun çerçevesinde, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımını ile ilgili olan özelleştirme uygulamalarını gerçekleştirmektedir.

– Ulaştırma Bakanlığı, 406 sayılı Telefon ve Telgraf Kanununa ek olarak çıkarılan 4161 sayılı Kanun çerçevesinde, T. Telekom ve GSM hatlarının

özelleştirilmesi işlemini gerçekleştirmektedir. Bu özelleştirme işlemleri bağımsız bir komisyon tarafından yürütülmekte olup, Ulaştırma Bakanlığı ve ÖİB mali işlerden sorumludur. Komisyon giderleri de Özelleştirme Fonu'ndan karşılanmaktadır. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara, 2002).

3.7. Özelleştirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Özelleştirme uygulamaları süresinde idare çok sayıda işlem yapmakta, eylemde bulunmaktadır. Bu işlem ve eylemlerin yargısal denetimi kural olarak, diğer idari işlem ve eylemlerden farklılık göstermektedir. Ancak, özelleştirme sürecinin kendine özgü niteliği, yargılama usulü ve kuralları açısından bazı sorunlara yol açabilmektedir. Bu kısımda, özelleştirme işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi üzerinde durulacaktır.

3.7.1.Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin Uyuşmazlıklarda Görevli Yargı

Yeri

Özelleştirme uygulamaları, önemli ölçüde kamu hukukunu ilgilendirmektedir. Fakat, bazı özellikleri açısından özel hukuku da ilgilendirmektedir. Özellikle 233 sayılı kanun hükmünde kararname de KİT'lerin özel hukuk hükümlerine tabi olması, bu kuruluşların özel hukuk kişileri ile ticari ilişkileri, işçi statüsünde personel istihdam etmeleri gibi nedenlerle, KİT'leri ilgilendiren uyuşmazlıklarda görevli yargı yerinin hususunda problemlere yol açmıştır. Ayrıca, 4046 sayılı kanunda, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi oldukları belirtilmiştir.

Ancak, Uyuşmazlık Mahkemesi, 1996 yılında verdiği bir ilke kararıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara ilişkin uyuşmazlıklarda görevli yargı yeri konusundaki tereddütleri gidermişti. Uyuşmazlık Mahkemesinin kararı şu şekildedir:

"Özelleştirme kapsamına alınan kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların özel hukuk tüzel kişiliğine geçiş döneminde kamu kurumu olan vasıflarını tamamen yitirmemiş oldukları, bu kurumlarda çalışan sözleşmeli ve kapsam dışı personelin kamu personeli sayıldıkları, idare ile olan ilişkileri nedeniyle açılan davalarda, işlemin yasaya ve hukuka uygun olup olmadığını incelemesinin idari yargı yerinin görevine girdiği, bu nedenle:

- 1- Özelleştirme kapsamında bulunan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde, sözleşmeli

statü çalışan personelin kurumları ile olan ilişkilerinden doğan anlaşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı olduğuna ve kanunu 2247 sayılı Yasa'nın 30. maddesi uyarınca bu doğrultuda ilke kararına bağlanmasına,

- 2- Özelleştirme kapsamında bulunmayan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde, sözleşmeli statüde çalışan personelin kurumları ile olan ilişkilerinden doğan anlaşmazlığın çözüm yerinin, idari yargı olduğuna ve konunun 2247 sayılı Yasa'nın 30. maddesi uyarınca bu doğrultuda ilke kararına bağlanmasına,
- 3- Özelleştirme kapsamında bulunmayan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde kapsam dışı statüde çalışan personelin kurumları ile olan ilişkilerinden doğan anlaşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı olduğuna ve konunu 2247 sayılı Yasa'nın 30. maddesi uyarınca bu doğrultuda ilke kararına bağlanmasına,
- 4- Özelleştirme kapsamında bulunmayan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde, kapsam dışı statüde çalışan personelin kurumları ile olan ilişkilerinden doğan anlaşmazlıkların çözüm yerinin idari yargı olduğuna ve konunu 2247 sayılı Yasa'nın 30. maddesi uyarınca bu doğrultuda ilke kararına bağlanmasına karar verildi.

3.7.2. Özelleştirme Uygulamalarına İlişkin İşlem ve Eylemlerin

Yargılanması Usulü

3.7.2.1. Görevli ve Yetkili İdari Yargı Mercii

Özelleştirme uygulamalarında görevli ve yetkili idare mahkemenin tespiti hususunda 3.7.2005 tarihinde yapılan yasa değişikliğinden önce özelleştirme eylem ve işlemlerinde kaynakların 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenen görev ve yetki kuralları uygulanmıştır. 4046 sayılı kanunun 27. maddesine, 3.7.2005 tarih ve 5398 sayılı kanunun 9. maddesi ile eklenen bir cümle ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin idari davaların, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği kabul edilmiştir. Dolayısıyla bu kuruluşların özelleştirme uygulamaları ile ilgisi olmayan işlem ve eylemleri aleyhine açılacak davalar genel kurallara göre tespit edilecektir. Örneğin; özelleştirme programındaki bir kuruluşta 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak görev yapan bir kamu görevlisi hakkında disiplin yaptırımını uygulanması işlemine karşı 2577 sayılı kanundaki görev ve yetki kuralları çerçevesinde belirlenecektir. Çünkü bu kişiye disiplin yaptırımını özelleştirme

uygulamalarına ilişkin bir işlem değildir. Ancak bu personelin, 4046 sayılı kanun 22. maddesi çerçevesinde nakline ilişkin bir davada görevli ve yetkili mahkeme Danıştay olacaktır. (M. Yasin,2006,s.193)

3.7.2.2. Özelleştirmeye İlişkin Yargı Kararlarının Uygulanması

Yargı kararlarının uygulanması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdari yargıda verilen kararların idare tarafından uygulanması zorunlu olup, idare yargı kararlarının uygulanmamasından dolayı sorumludur. İYUK 28. maddeye göre, "Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak 30 günü geçemez." (M. Yasin, 2006 s. 199)

BÖLÜM IV

4. BAŞLANGIÇTAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

4.1. Özelleştirme Felsefesi

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından internet sayfasında yayınlanan “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı dosyada yer alan “Özelleştirme Felsefesi” ile ilgili bölümde “Özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilmeyecek alt yapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir” hükümlerine yer verilmiştir.

Dünya literatürünü incelediğimizde, özelleştirmenin ardında, piyasa mekanizmasının sağlıklı işlemesi için kaynakların rasyonel kullanılması gerekliliği ve piyasa ekonomisindeki bireylerin rasyonel davrandığı varsayımı yatmaktadır. Bu durumda ekonomi pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmelidir.

Bazı demokratik kitle örgütleri, özelleştirme felsefesinde yer alan devletin asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanmasının devletin bir görev olduğu ve bu görevlerin asla bir başka kurum tarafından yüklenilmeyeceği gerekliliğini belirtmişlerdir. Bu durumun üzerinde bütün dünya ülkeleri hassasiyetle durmaktadırlar. Çünkü “adalet ve ülke güvenliğinin sağlanması” hukuku üstün tutan her devletin yapması gereken asli görevleri arasındadır ve bu husus ülkelerin anayasalarında yer almıştır.

Adalet ve güvenliğin sağlanması, bireyleri çalışma ve çalışma dışı faktörlerden kaynaklanan her türlü tehlike ve risklere karşı koruma yöntemi olduğuna göre, temel ve vazgeçilmez insan haklarından birisi olarak kabul edilmektedir. Bu hakların korunmasını devletin üstlenmesi gerekli görev olarak belirtilmektedir.

Öte yandan, özelleştirmenin ana felsefesinde yer alan devletin özel sektör tarafından yüklenilmeyecek alt yapı yatırımlarına yönelmesi ülkemizde 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı kanun ile belirlenmiştir. Bu kanun “Yap-İşlet-Devret Modeli”dir. Geniş anlamda düşünüldüğünde Yap-İşlet-Devret modeli bir çeşit özelleştirme yöntemidir. (M. Kilci, Temmuz 1994, s. 21) Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli, yüksek maddi kaynak

ve ileri teknoloji gerektiren otoyol, köprü, tünel, liman, hava limanı, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi ve kanalizasyon, elektrik barajı, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi ve kanalizasyon, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı, haberleşme, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar v.b. yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için getirilmiş olup bu modelde kamu finansman sıkıntısının bulunması nedeniyle oluşan finansman açığının yerli ve yabancı özel kesim tarafından sağlanacak kaynaklarla giderilmesi amaçlanmıştır. Kamu kesimi model kapsamında inşa edilen tesislerin yatırımı için kaynak ayırmamakta, sadece bu tesislerden üretilen mal ve hizmetlerin satın alınmasını garanti etmektedir. (Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan “İzmit Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi” Hakkında Sayıştay Raporu, 2002, T.C. Sayıştay Başkanlığı)

Modelin temel özelliği kamu alt yapı yatırımlarının gereksinim duyduğu finansman sorununa çözüm getirmek dolayısıyla yatırımın gerçekleşmesini sağlamaktır. Aynı zamanda bu tür projelerin yatırım aşamasında, olduğu gibi işletme aşamasında da özel sektörün ileri teknoloji getirmesi, etkin işletme ve yönetim anlayışıyla projenin üretim, hizmet etkinliğinin artırılmasıdır. (E. İmre, 2001, s. 17).

Bu sistemin devlet tarafından çekici yanı devletin bu alt yapılar için borçlanma ihtiyacından kurtulmasıdır. Enflasyonun denetim altına alınması çabalarının sürdüğü ve kamu borçlanma gereğinin düşürülmeye çalışıldığı ülkemizde birçok kamu hizmetinin yap-işlet devret modeliyle sağlanması gerçekten çekicidir.

Bu modelin zayıf yönü dışsal faydaları çok büyük olan alt yapı hizmetlerinin ticari kârlılık koşulları çerçevesinde sunulmasıdır. Hizmet bedelleri kullananlar tarafından ödeneğinden toplumsal faydalar hesaba katılmayacaktır. Ayrıca ulaşım ve haberleşme gibi hizmetlerin düşük maliyetle sunulması ekonomide rekabeti artıracak uygulamalar olarak kabul edilir. Bu sistem yüksek hizmet bedelleriyle sonuçlanmaktadır. (TOBB; 1993, s. 52).

4.2. 1980 Öncesi KİT’lerin Durumu

1960-1980 dönemde yürütülen planlı kalkınmanın bir sonucu olarak, Türkiye’deki KİT’ler birçok sektörde hakim duruma geçmiştir. Tütün, petrol, demir-çelik, alkollü içecekler gibi sektörler KİT’ler monopol durumundadır. Ayrıca devletin üretimin % 50’den fazlasını elinde tuttuğu sanayi dalları, çimento, gübre, şeker, kâğıt ve

baskı maddeleri bulunmaktadır. Buna ek olarak tekstil, ayakkabı, makine ve ulaşım gereçlerinde KİT'lerin önemli üretim payları bulunmaktadır.. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerini sunan işletmelerin birer KİT oldukları bir gerçektir.

Sosyal faydayı maksimize etmek aracı, planlı ekonomide KİT'lerin yönetimde kârlılık ve etkinliğin ihmal edilmesine ve karşılaşılan ekonomik krizde sözkonusu işletmelerin başlıca sorumlu tutulmasına neden olmuştur.

1979 yılında imalat sektöründeki sekiz büyük KİT'in mali performansını aşağıdaki tablo, beş KİT'in zarar ettiğini, ayrıca hiçbirisinin kendi kendisini finanse edecek güçte olmadığını göstermektedir.

Tablo 7: İmalatçı KİT'lerin Mali İhtiyaçları (1979 Yılı İtibariyle Milyon TL)

KİT	Gayri Safi Kâr (a)	Görev Zararı (b)	Amortisman	Sabit Yatırımlar	Toplam Mali İhtiyaçlar (c)
MKEK	-327	(0)	141	-1.083	-1.269
Sümerbank	1.862	(70)	253	-2.708	-593
Türkiye Çimento	-979	(360)	144	-776	-1.611
Türkiye Demir					
Çelik	1.654	(0)	721	-13.854	-11.479
SEKA	-4.600	(3.096)	591	-8.755	-12.764
Petkim	3.935	(0)	879	-13.553	-8.739
Gübre	-1.480	(830)	152	-1.666	-2.994
Türkiye Şeker	-7.845	(8.339)	314	-3.002	-10.533
Toplam	-7.780	(12.695)	3.195	-45.397	-49.982
Tüm KİT'ler İçin	-66.832	(69.962)	16.271	-128.002	-178.563

Kaynak: Özelleştirme – Boyutları, Seçilmiş Ülkelerde Deneyimler ve Türkiye Uygulamaları, G. Yıldız, 1994, s. 54).

a) Vergi yükümlülükleri, özellikle Kurumlar Vergisi ödemeleri bu mali ihtiyaçlara dahil edilmemiştir. Zaten zarar durumunda ödenmesi de düşünülemez.

b) Bu tutar mahrum olunan kârları ve görev zararları toplamını dengeleyecek olan hükümetin borçlarını göstermektedir.

c) Stokların finansmanı dahil değildir.

KİT'lerin mali performanslarının düşüklüğü yanı sıra diğer özellikleri de düşük kapasite kullanımı ve yüksek maliyetle üretim, bürokratik baskı altındaki kötü yönetim ve aşırı istihdam şeklinde sıralanabilir. Bu şartlar altında KİT'ler finansman açığı

vermeye başlamıştır. Diğer taraftan özkaynak yaratmadıkları için eskiyen teknolojilerini yenileyememiş ve bunun sonucunda kapasite artırıcı yatırımlara girişimleri olanaksız hale gelmiştir. (C. Sarıkamış, 1991, s. 31)

KİT'ler işletme açıklarını kapatabilmek için büyük ölçüde borçlanmaya, hükümet transferleri ve sübvansiyonlarına muhtaç duruma düşmüşlerdir. Bu nedenle hükümet giderek daha yüksek düzeyde borçlanmaya zorlanmıştır.

Tablo 8: Belli Yıllara Ait Kamu-Sektör Borçlanma İhtiyaçları

Yıllar	Kamu Sektörü Borçlanma İhtiyaçları (1980 Milyon TL'si)	GSMH'nın % si Olarak Kamu Sektörü Borçları	KİT'lerin Kamu Sektörü Borç İhtiyaçlarına Katkısı % Olarak
1973	146.7	4.3	62.2
1977	488.1	10.8	49.2
1979	486.6	10.7	64.8

Kaynak: Özelleştirme Boyutları, Seçilmiş Ülkelerde Deneyimler ve Türkiye Uygulamaları, G. Yıldız, 1994, s. 55).

Tablodan da anlaşılacağı gibi yıllar itibariyle kamu sektörü borçlanma ihtiyaçları artarken bunun yaklaşık üçte ikisi KİT'lerden kaynaklanmaktadır. Kamu sektörü açıklarının Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesi de ekonomide sürekli bir enflasyonist baskı yaratmıştır.

Ülkenin içinde bulunduğu siyasal kargaşa ve ekonomik kriz, ortaya çıkan finansman sorununun çözümünde dış yardımı gerektirmiştir. Bu durum Dünya Bankası ve IMF gibi uluslar arası kuruluşların müdahalesine yol açmıştır. Bu şartlar altında 24 Ocak 1980 kararları alınmıştır. Önceki planlı, kapalı ekonomide KİT'lerin öncülüğünde yürütülen sanayileşme politikasının yerini piyasanın ve özel sektörün gelişmesine, teşvik edilmesine dayanan dışa açık ekonomi politikaları almıştır. (G. Yıldız, 1994, s. 55).

4.3. Özelleştirme Programı ve Amaçları

4.3.1. Kapsama Alınma

Kanunda belirtilen kuruluşların birlikte ve/veya ayrı ayrı özelleştirme kapsamına alınmasına özelleştirme İdaresi Başkanlığının (OİB) teklifi üzerine Özelleştirme Yüksek

Kurulunca (ÖYK) karar verilmektedir. Kapsama alınmaya ilişkin ÖYK kararında; bu kuruluşlardan hangilerinin mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulacağı, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı, özelleştirmenin hangi yöntemle ve hangi süre içinde gerçekleştirileceği de belirtilmektedir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlanmalarına karar verilenlerin bu hazırlık işlemleri tamamlanuncaya kadar bunların bağlı buldukları bakanlık veya kurumlar ile ilgili ve önceki statüleri aynen devam etmektedir. Mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemleri, ÖYK'ca belirlenecek kuruluş veya kuruluşlar tarafından yürütülmekte özelleştirmeye hazırlık işlemleri tamamlananlar Ö.Y.K.'nın vereceği yeni bir karar ile özelleştirme programına alınmaktadır.

Kapsama alınan kuruluşlardan zaman içinde değişen şartları da dikkate alınarak, özelleştirme kapsamından çıkarılmaları gerekli görülen eski statülerine iadeleri yine ÖYK kararı ile olmaktadır. (4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun).

4.3.2. Programa Alınma

Özelleştirmeye hazırlık işlemi tamamlanan kuruluşlar ÖYK.'nun vereceği yeni bir kararla özelleştirme programına alınmakta olup, özelleştirme programına alınan kamu iktisadi kuruluşlarının, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyetinin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemleri ÖİB'nca yürütülmektedir.

Özelleştirme kapsamında iken özelleştirme hazırlık işlemleri tamamlanarak özelleştirme programına alınanlar ile doğrudan özelleştirme programına (bağlı ortaklıkların iştirak payları ve varlıkları ile bağlı ortaklık statüsünde olmayan ancak sermayenin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşların iştirak payları ve kârlılık hariç) ÖYK kararının alındığı tarihte başka bir işleme gerek olmadan ve bedel olmaksızın ÖİB'ye devredilmiş sayılmakta, bağlı buldukları Bakanlık veya kurumlarla ilişkileri kesilerek idareye bağlanmaktadır.

Kuruluşların özelleştirme programına alınmalarına ilişkin kararlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Özelleştirme kapsamına alınmış kuruluşların özelleştirilmek üzere hazırlanması çalışmaları idare tarafından yürütülmekte olup, 4046 sayılı kanun çerçevesinde bu çalışmalar;

- Mevcut durumları itibariyle anonim şirket statüsünde olan kuruluşların ana sözleşmelerinin 4046 sayılı kanun hükümlerine uygun hale getirmeleri, anonim şirket statüsünde bulunmayanlardan gerekli görülenlerin ana sözleşmenin hazırlanarak anonim şirket statüsüne dönüştürmeleri,

- Finansman sorunu olan şirketlere sermaye artırımını yada borç verilmesi suretiyle kaynak aktarılması,

- Özelleştirme kapsamındaki şirketlerden gerekli görüntülerin bağımsız denetimlerinin ve / veya mali, teknik değerlendirmelerinin yapılması,

- Şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ve personelin çalışma şartlarıyla ilgili düzenlemelerde bulunması,

şeklinde özetlenebilecek içerikle yürütülmektedir. Kuruluşların nitelikleri ve uygulanacak özelleştirme yöntemleri de dikkate alınarak, özelleştirmede esas alınmak üzere değer tespiti çalışmaları yapılmaktadır. 8 Nisan 1997 tarih ve 22958 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4232 sayılı kanunla, 4046 sayılı kanunun “değer tespiti” ve ihale komisyonlarının oluşumuyla ihale usul işlemlerine, ilişkin maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

4332 sayılı kanunla getirilen değişiklik uyarınca; beş kişiden oluşan değer tespit komisyonları idare başkanının teklifi ve başbakanın onayı üzerine göreve başlamakta, komisyonca gerekli görüldüğü takdirde, değer tespit çalışmalarına yardımcı olmak üzere ve kararlara katılmamak şartıyla idare tarafından yeterli sayıda yerli ve / veya yabancı uzman görevlendirilebilmektedir. Değer tespit çalışmaları kanunda yazılı yöntemlerden en az üçünü uygulamak suretiyle yürütülmektedir. (“Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler, Ankara, 2002, Bu rapor: 24.6.1983 tarih ve 72 sayılı KHK’nın 27. maddesi gereğince hazırlanmış ve Üyeler Kurulu’nun 24.09.2002 tarih ve 34 sayılı toplantısında kabul edilmiştir.)

Ülkemizde yıllar itibariyle uygulamakta olan özelleştirme programları aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

4.4. Yıllar İtibariyle Özelleştirme Programları

Türkiye Ekonomisi 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan dönemde yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş, bu dönüşümle dışa nispeten kapalı, ithal ikamesine dayalı bir ekonomik yapıdan, rekabetçi ve ihracata yönelik sanayileşmeye dayanan ekonomik bir yapıya geçiş hedeflenmiştir. 24 Ocak kararlarının temel amaçlarını şu şekilde özetleyebiliriz (G. Yıldız, 1994, s. 55):

1. KİT'lerin milli ekonomi üzerindeki yükünü azaltarak, serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına ortam hazırlayarak, rehabilitasyon çalışmalarına başlamak ve zaman içerisinde özel sektöre tamamiyle devretmek,
2. Mal ve hizmetlerinin fiyatlarının oluşumunda piyasaya müdahalede bulunmamak, faiz oranlarının serbestçe oluşmasına izin vermek, döviz kurlarının serbestçe oluşması için serbest kur sistemine geçmek suretiyle fiyat oluşum sürecini serbestleştirmek.
3. İthal ikâmesine dayalı iktisat politikası yerine, ihracatı artırmayı, ithalatı ise serbestleştirmeyi hedef alan dış ticaret politikası uygulamak,
4. Yabancı sermaye girişini özendirici tedbirler almak.

Böylece Türkiye açısından gündemde olmayan özelleştirmenin belki de ilk ciddi adımları 24 Ocak kararlarıyla atılmış oldu. Bu anlamda bu politikalar özelleştirme politikasının uygulanabilmesi için gerekli şartların hazırlanmasına yönelik atılan ilk adımlar olarak kabul edilebilir.

24 Ocak kararlarıyla temel mal ve hizmet kapsamı daraltılmış, bunun yanı sıra bu kapsamda bulunan mal ve hizmetlerin fiyatlarında maliyet artışları göz önüne alınarak ayarlamalar yapılmıştır. Böylece 24 Ocak kararlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki baskısı bir ölçüde hafifletilmiş ve bu kuruluşların fiyatlarını serbestçe belirleyebilmeleri ile kaynak yaratmalarına imkân tanınmıştır.

Yine 24 Ocak kararlarıyla ekonomik rekabeti harekete geçirmek için 3096 sayılı kanunla elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımında devlet tekeli, 3291 sayılı kanunla tütün tekeli kaldırılmıştır. Ayrıca 1984 yılı içerisinde 3035 sayılı kanunda yapılan değişikliklerle özel okulların açılması teşvik edilmiştir. Böylece tekel statüsünün kaldırıldığı alanlarda birçok yerli ve yabancı özel firma piyasaya girmiş ve rekabetin

ivme kazanmasında rol oynamıştır. (G. Yıldız, 1994, s. 56).

Özetlemek gerekirse 24 Ocak İstikrar tedbirlerinin temel amacı serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktadır. Ancak istikrar tedbirleriyle ve yapılan yasal düzenlemelerle kamu iktisadi teşebbüslerinin serbest piyasa ekonomisine entegrasyonuna çalışılmıştır.

24 Ocak kararlarını izleyen süreçte, devlet bütçesine getirdikleri yükü ortadan kaldırmak için kısa vadeli bir çözüm olarak KİT fiyatları serbest bırakılmış, uzun dönemli ve “kalıcı” bir çözüm olarak da “özelleştirme”, gündeme gelmiş V.5 Yıllık Kalkınma Planından itibaren özelleştirme kalkınma programlarına bir hedef olarak girmeye başlamıştır.

5.V Yıllık Kalkınma Planında Kamu İktisadi Teşebbüslerine bağlı bazı işletmelerin, hisse senetleri satışı yoluyla halka açılmasının sağlanacağı, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılacağı bir politika olarak benimsenmiştir. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara, 2002)

4.4.1. Özelleştirmeye Yönelik Önhazırlıklar

Türkiye’de Özelleştirmeye ilgili olarak hazırlık çalışmaları Dünya Bankası’nın finansman desteğiyle 11.12.1985 tarihinde imzalanan anlaşmayla ABD’li Morgan Guaranty Bank Öncülüğünde,

- Türkiye Sınai Kalkınma Bankası,
- Sınai Yatırım ve Kredi Bankası,
- Yatırım Finansman AŞ,
- Price Waterhouse/Muhaş AŞ.

yukarıda sayılan dört kuruluş ile birlikte yürütülmüştür. Söz konusu kuruluşlar Mayıs 1986’da bir master planı hazırlayarak hükümete sunmuşlardır.

Sunulan planda Türkiye’de özelleştirme ile ilgili Önemli engellerin bulunmadığı belirtilerek, hükümetin USAŞ, TURBAN, THY, ÇİTOSAN ile YEMSAN’ın 2 yıl içinde Özelleştirilebileceğini ifade etmiştir. Ayrıca TPAO, ETİBANK ve TIGEM’i de uygun bir zaman içerisinde satılabilir hale getirebilmek için, bu kuruluşlarda gerekli reorganizasyon çalışmalarına vakit geçirmeden başlanması belirtilmektedir. (A. Ceylan, M. Vergiliel, 1989, s. 100).

Morgan Guaranty firması Wyvern Research Associate firmasıyla birlikte yaptığı

çalışma ile Türkiye’de uygulanacak özelleştirme programının ana hedeflerini belirlemiştir. Yapılan araştırmaya göre Türkiye’de uygulanacak Özelleştirme programının en önemli amacı serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, verimliliği artırmak ve ekonomide gerçek büyümeyi sağlamaktır. İkinci en önemli amaç sermaye piyasasını geliştirmektir. Devlete ek bir gelir sağlamak amacı ise özelleştirme programında en son önem verilmesi gereken amaç olarak belirlenmiştir. (M. Kilci, 1994, s. 56).

Master planda, incelenen KİT’ler özelleştirmedeki Öncelik sırasına göre şu şekilde gruplandırılmıştır.

Birinci Öncelik

- I. Tamamı Satılabilecek Teşebbüsler,
- II. Çoğunluk Hissesi Satılabilecek Teşebbüsler,
- III. Varlıkları veya Fabrikaları Satılabilecek Teşebbüsler.

İkinci Öncelik

- IV. Bir kısmı satılacak, kalan kısmı rehabilitasyona tabi olacak veya kapanacak teşebbüsler,
- V. Özelleştirilmesi zaman alacak teşebbüsler,
- VI. Satılması muhtemel teşebbüsler,
- VII. Devlet desteğiyle satılabilecek teşebbüsler.

Üçüncü Öncelik

- VIII. Kamu Hizmeti Gören Teşebbüsler

. Birinci öncelik sırasında yer alan KİT’ler hemen veya kısa bir sürede satılabilecek olanlardır. Buna göre, aşağıdaki sınıflandırma yapılmıştır.

I. Tamamen satılabilecek KİT’ler, TURBAN (T.C. Turizm Bankası A.Ş), THY ve USAŞ (Uçak Servisi A.Ş.)tır.

II. Çoğunluğu satılabilecek olanlar, YEMSAN ve ÇİTOSAN olarak belirtilmiştir.

III. Varlıklar veya Bağlı Kuruluşları satılabilecek teşebbüsler:

1. TİGEM, özelleştirmeden Önce bu kuruluşun sahip olduğu fazlalık tarım arazisinin satılması önerilmektedir.

2. TPAO A. Tüpraş, Petrol Ofisi
B. Botaş,
C. TPAO Araştırma ve Üretim,
D. Ditaş (Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği AŞ).

3. ETİBANK

- A. Bor
- B. Krom
- C. Kurşun
- D. Alüminyum

Etibank'ın kârlı durumdaki bor ve krom bağlı ortaklıklarının hisselerinin satılması, alüminyum işletmelerinin ise kiraya verilmesi üzerinde durulmaktadır.

İkinci Öncelik sırasında yer alan KİT'ler. Özelleştirme konusunda şöyle incelenmiştir;

IV. Bir kısmı satılabilecek, kalan kısmı rehabilitasyona tabi olacak veya kapanacak teşebbüsler;

1. SÜMERBANK A. Tekstil,
B. Deri,
C. Perakende Satış Mağazaları.

2. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK)

V. Özelleştirilmesi zaman alacak teşebbüsler; Bu grupta fiziki ve sermaye yapıları itibariyle çok büyük olan iki KİT yer almaktadır:

1. PTT,
2. TEK,

VI. Satılması muhtemel teşebbüsler,

1. Et ve Balık Kurumu (EBK),
2. Türkiye Kömür işletmeleri (TKİ),
3. Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK),
4. Türkiye Gemi Sanayi A.Ş. (TGEMİS),
5. Orman Ürünleri Sanayi Kurumu (ORÜS).

VII. Devlet desteği ile satılabilecek teşebbüsler,

1. ÇAYKUR,
2. T. Şeker Fabrikası A.Ş,

3. T. Selüloz ve Kağıt Fabrikaları (SEKA),
4. Petkim Petrol Kimya A.Ş. (PETKİM),
5. T. Gübre Sanayi A.Ş. (TUGAŞ),
6. T. Demir ve Çelik İşletmeleri (TDÇİ),
7. Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu (ASOK),
8. T. Taşkömürü Kurumu (TTK).

Üçüncü öncelik sırası kamu hizmeti gören kuruluşlara verilmiştir;

VIII. Kamu Hizmeti gören kuruluşlar şunlardır:

1. Devlet Malzeme Ofisi (DMO),
2. T. Denizcilik işletmeleri,
3. T.C. Devlet Demiryolları işletmesi Genel Müdürlüğü,
4. Devlet Hava Meydanları işletmesi,
5. Toprak Mahsulleri Ofisi,
6. T. Ziraî Donatım Kurumu,
7. T. Uçak Sanayi A.Ş.

Morgan Guaranty firması ülkemizde uygulanabilecek özelleştirme yöntemlerini iki başlıkta ele almıştır. Bunlar, mülkiyet devrinin sözkonusu olduğu özelleştirme yöntemleri olup bunlar da, hisse senedi satışı ve direkt satış yöntemleridir. Ayrıca, gelir ortaklığı senetleri satışı, kiralama, yönetim devri, ihale yöntemi, özel teşebbüslerin teşviki ve KİT'lere tanınan sübvansiyon, tekel statüleri vb. gibi avantajların kaldırılması şeklindeki diğer özelleştirme yöntemlerini de içermektedir.

Morgan Guaranty firmasının ülkemizde uygulanabilecek özelleştirme yöntemleri ve öncelik sırasına göre yapılan gruplandırma çerçevesinde bir tablo düzenlenmiştir. Tablo aşağıdaki gibidir. (A. Ceylan, M. Verligiçel; 1995, s. 103)

Mülkiyet Devri	KİT Grupları							
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Tüm Şirketin Satışı	///	///						
Aktiflerin Çoğunluğunun Satışı		///						
Fabrikaların Satışı		///	///	///		///	///	
Hisse Senetlerinin Satışı			///		///			
Bağlı Ortaklık Hisse Senet. Satışı			///					

Diğer Özelleştirme Yöntemleri	KİT Grupları							
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Gelir Ortaklığı Senetleri			///					///
Kiralama			///				///	///
Yönetim Devri						///	///	///
İhale Yöntemi								///
Özel Teşebbüsün Teşviki					///	///	///	
Avantaj/ Kısıtlamaların Kaldırılması						///		

Master planda Özelleştirmede başarılı olabilmek için bazı Öneriler de sunulmuştur. Özelleştirmede başarılı sonuçlar elde edebilmek için kamu hizmeti gören KİT'ler ile ticari esaslara göre çalışan KİT'lerin kesin olarak birbirinden ayrılması gerektiği belirtilmiştir. Ticari esaslara göre çalışan KİT'lerde yönetim, KİT'lerin piyasadaki etkinliği artırmaya, teşvik etmeye ve sonuçta bu teşebbüslerin özel sektöre devredilmesine yardımcı olmalıdır. KİT'ler özel teşebbüslerle aynı haklara sahip olmalı ve ilgili bakanlıkların KİT'ler üzerindeki yasal müdahaleleri azaltılmalıdır.

Planda yer alan önerilerden birisi de fazla işgücü ile ilgilidir. Öncelikle işgücü fazlası eritilirken kalifiye işgücünün işten ayrılmamasına dikkat etmek gerekir. Ayrıca fazla işgücünün işten çıkarılması yerine, yeniden yapılanma politikası çerçevesinde, mümkün olan bazı alanlarda erken emeklilik önerisi yapılmaktadır.

Diğer bir öneri personel politikası ile ilgilidir. Kamu iktisadi teşebbüslerinde personelin büyük çoğunluğu mevcut yasalara göre istihdam edilmekte ve bu politika sonucu istenen verim sağlanamamaktadır. Bu nedenle personel politikasında değişiklikler yapılması önerilmektedir. Bu amaçla sadece KİT'lerde çalışan memurlar için uygulanmak üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan ayrı bir personel kanununun yürürlüğe konulması istenmektedir. Özellikle üst yöneticilerin ücretleri ve meslekteki ilerlemeleri, işletmelerin kararıyla ilgili olmalı, özel sektördeki yöneticilerden farklı olmamalıdır. Hükümet konuyla ilgili çalışmalarına o tarih itibari ile devam etmiştir. Yeni personel kanunun hazırlıkları halen devam etmiştir.

Morgan Guaranty firmasının üzerinde durduğu bir başka önemli konu da KİT'lerdeki muhasebe sistemidir. Muhasebe, işletmenin alacaklıları, ortakları, yatırımcıları ve diğer ilgililer için son derece önemlidir. Özellikle hazırlanan finansal tabloların işletmenin gerçek durumunu göstermesi ve gerçekçi bir biçimde ortaya

konulması özelleştirmenin başarısı için gereklidir.

Sağlam bir muhasebe sistemi şu nitelikleri gerektirir;

- Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri,
- Muhasebe standartları tablosu,
- Profesyonel denetçiler.

Türkiye’de belirtilen bu niteliklerin hiçbirisi mevcut değildir. Morgan Guaranty firmasının konu ile ilgili önerileri şöyledir:

– KİT’lerin muhasebelerini dünyada genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre düzenlemek,

– Bu konuda ve KİT’lerin mali tablolarının yeniden düzenlenmesi için uluslararası firmalardan yararlanmak,

– KİT muhasebe memurları ve denetçileri için mesleki eğitim programları uygulamak,

– Muhasebe sistemi, genel fiyat düzeyini yansıtacak şekilde değiştirilmelidir. (G. Yıldız, 1994, s. 63, 64).

Bu master planı 1986 Mayıs’ında hükümete bu çerçevede sunmuş, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, 1992 Mart ayı sonuna kadar,

- Halka arz yoluyla 1 trilyon 95 Milyar TL (401.6 Milyon Dolar)
- Blok satış yoluyla 1 Trilyon 27 Milyar TL (278.7 Milyon Dolar)
- İMKB’de satış yoluyla da 786 milyar TL (281.6 Milyon Dolar) olmak üzere toplam 2 Trilyon 908 Milyar TL (962 Milyon Dolar) satış geliri ve

yine aynı tarih itibarıyla, özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlardan 1 Trilyon 217 Milyar TL (376.5 Milyon Dolar) temettü geliri elde edilmiştir.

Söz edilen dönemde, özelleştirme uygulamaları kapsamında; ilgili kuruluşlara ödeme olarak 149.5 Milyar TL (54.4 Milyon Dolar) danışmanlık ve denetim geliri olarak 43.3 Milyar TL(18.4 Milyon Dolar)

- İMKB’de hisse senedi alımı bedeli olarak 302 milyar TL (114.7 milyon dolar) ve,

- İlan ve reklam gideri olarak 40.6 Milyar TL (13,4 Milyon Dolar) harcama yapılmıştır. Ayrıca, 1992 Mart ayı sonuna kadar, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara sermaye iştiraki olarak 3 trilyon 22 Milyar TL (872.7 Milyon Dolar) ödeme yapılmıştır. (C. Karataş, Z. Öniş, 1994, s. 78)

4.4.2. 5 Nisan 1994 Kararları ve Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye’nin birikmiş problemleri ve geçirmiş olduğu seçim ekonomisi dönemi, ekonomiyi yeni ve ciddi sıkıntılarla karşı karşıya getirmiştir. Hükümetin açıkladığı “ekonomik önlemler uygulama planı” adlı paketin önemli bir bölümü de özelleştirme konusunda getirilen yeni hedefleri oluşturmaktadır.

Buna göre;

- Faaliyetleri devam eden KİT’lerin özel sektör kuruluşları gibi hacze, iflasa ve tasfiyeye açık olmalarının sağlanacağı,

- Kamu bankalarının özelleştirilmesine hız verileceği, 1994 yılında Sümerbank ve Eti Bank’ın özelleşeceği, Emlak Bank’ın halka satılacağı,

- Emekli Sandığına ait tüm otellerin satılacağı veya kiraya verileceği,

- 1994 yılı sonuna kadar Erdemir, Tüpraş, Petrol Ofisi, Pektim, THY, Turban gibi Kamu İktisadi Kuruluşlarının tamamen özelleşeceği,

- T. Gemi Sanayi, Sümer Holding, Turban, Pektim, Testaş, gibi kuruluşlara ait 24 işletmenin satılacağı, eğer satılmazsa kapatılacağı belirtilmektedir.

Ekonomik önlemler paketinin en çok tartışılan kısmını, kapatılması düşünülen kitler bölümü oluşturmaktadır. Bu kuruluşların toplam personel sayısı 13.931’i bulmakta, 1993 yılı zararlarının da yaklaşık 4.4 Trilyon TL olduğu ifade edilmektedir. 1994 yılı personel giderleri 3.6 Trilyon TL olarak hesaplanan bu işletmelerin, tüm işçilerine 3.6 Trilyon TL olarak hesaplanan bu işletmelerin, tüm işçilerine yol vermeleri halinde ödeyecekleri kıdem tazminatı ise 2.8 Trilyon TL civarında olmaktadır.

Bir dizi fiyat ayarlaması, maaş, ücret dondurması ve ilave vergi yükümlülükleri getirmiş olan 5 Nisan kararları, KİT’lerin özelleştirilmesi uygulamalarında, yeni bir döneme girildiğinin işaretlerini vermektedir. Ancak, bu kararlara gelinmesinde öncelik taşıyan hususların başında yer alan, uluslararası kredi kuruluşları, standart Poors ve Moody’s in kredi notu düşümleri ile, bu kararların sonrasında gelen daraltıcı uygulamalar, özelleştirme faaliyetlerine şekli vurabilecek özelliindedir. (M. Akdiş, 1994, s. 13)

Önceden vurgulandığı gibi; 1985 yılı başında Devlet Planlama Teşkilatında “KİT’lerin özelleştirilmesi Master Plan Projesi, çalışmaları başlatılmış ve bu Master Plan Mayıs 1986’da hükümete sunulmuş, 1,5 Yıllık kalkınma planında kamu iktisadi

teşebbüsleriyle ilgili temel politika; “İktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi” olarak belirlenmiştir.

Altıncı ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında sosyal devlet ilkesi çerçevesinde, kamu yatırımlarında eğitim ve sağlık sektörlerine, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine ve geleneksel kamu hizmetlerine ağırlık verilmesi, kamunun imalat sanayinden çekilmesi ilkeleri ağırlık kazanmıştır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte alt yapı yatırımlarına özel kesimde payının artırılması, bu kapsamda ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak getiren yatırım ve hizmetlerin finansmanında Yap-İşlet-Devret modeline ağırlık verilmesi, devletçe tamamlanan altyapı yatırımlarından uygun görülenlerin özel kesime devredilmesi veya özel kesim eliyle işletilmesi, imalat sanayinde özelleştirme uygulamalarına paralel olarak kamu kesimi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payını düşürmeye yönelik politikaların sürdürülmesi ilkeleri benimsenmiştir. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Genel Rapor 2000, Ankara, 2002).

4.4.3. 2000 Yılı Sonu İtibariyle Kapsamdaki Kuruluşlar

Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1985 yılından 2000 yılı sonuna kadar sermayesine kamu payı bulunan, 17’si teşekkül, 57’si bağlı ortaklık, 131’i iştirak 10’u banka olmak üzere toplam 215 kuruluş ile 21 tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınarak özelleştirme idaresi başkanlığına devredilmiştir. 2000 yılı sonuna kadar özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 4’ü tasfiye edilmiş 1 kuruluş bedelsiz olarak devredilmiş, 16 kuruluş ile 4 elektrik santrali özelleştirme programından çıkarılmış, 143 kuruluş ile 13 tesiste hisse senedi, varlık satış/devri biçimlerinde özelleştirme uygulaması yapılarak hiç kamu payı kalmamış, 27 kuruluşta ise kısmen özelleştirme uygulaması yapılmıştır.

2000 yılsonu itibariyle özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluş ve tesislere ilişkin bazı bilgilere aşağıdaki çizelgede yer verilmiştir.

Tablo 9. Özelleştirme Kapsam ve Programındaki Kuruluşlar

A-Özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluşlar:		İdare Payı %			İdare Payı %
1-	ÇELBOR A.Ş.	100,00	30-	GONEN Gıda Sanayii A.Ş. (2)	49,00
2-	EBK Et ve Bahk Ürünleri A.Ş.(1)	100,00	31-	TUMAŞ Türk Müh.Müş.Müt.A.Ş.	49,00
3-	ETAG ETAG Etimesgut Ağaç San.AŞ	100,00	32-	Ereğli Demir Çelik Fab. A.Ş. (1) (3)	46,12
4-	Eti Bakır A.Ş.	100,00	33-	Beslen Makarna Gıda San.Tic.AŞ	45,00
5-	Eti Gümüş A.Ş.	100,00	34-	Petrol Ofisi A.Ş. (1)	42,30
6-	Eti Elektrometalurji A.Ş.	100,00	35-	ERYAG- Erciyes Yağ San. A.Ş.	38,99
7-	Eti Krom A.Ş.	100,00	36-	NITRO-MAK Nitro Nobel	33,50
8-	İskenderun D.Ç.Fab.AŞ (ISDEMİR)	100,00	37-	BUMAŞ Karaman Bulgur San.Tic.AŞ	30,00
9-	Sümer Holding A.Ş. (1)	100,00	38-	BEYTAŞ-Beydağı Kireç San. Ve Tic.	24,78
10-	T. Denizcilik İşletmeleri (1)	100,00	39-	Ataköy Marina ve Yat İşletmeleri A.Ş.	15,07
11-	T. Gemi Sanayii A.Ş.	100,00	40-	Ortadoğu Teknopark Ge.Müh.Tic.A.Ş.	15,00
12-	Türkiye Selülöz ve Kağıt Fab.SEKA)(1)	100,00	41-	Türk-Suudi Yatırım Holding A.Ş.	15,00
13-	TAKSAN Takım Tezgahları San.Tc.AŞ	100,00	42-	YERTEKS Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	10,00
14-	TURBAN Turizm A.Ş. (1)	100,00	43-	Tofaş Oto Ticaret A.Ş. (1)	5,42
15-	TUGSAŞ Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.	100,00	44-	DOYASAN-Doğu Yağ San.Tic.A.Ş.	2,96
16-	TUMOSAN Türk Motor San.Tic.AŞ.	100,00	45-	METAŞ-Izmir Metalurji Fab. A.Ş.	2,86
17-	Türkiye Ziraî Donatım A.Ş. (1)	100,00	46-	Tofaş Türk Otomobil Fab. A.Ş.(1)	1,95
18-	Yasataş Turistik Tesis San.Tic.Nak.AŞ	99,99	47-	SUTAŞ-Bursa Havalisi Süt Mam. AŞ	1,57
19-	İGSAŞ İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.	99,98	48-	Arçelik A.Ş. (1)	1,37
20-	Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. (1)	99,97	49-	Mannesman Boru End. T.A.Ş.	0,48
21-	GERKONSAN Çel.Kons. A.Ş.	99,95	50-	ASELSAN A.Ş.	0,27
22-	Meybuz A.Ş.	99,57	51-	T.İş Bankası A.Ş. (1)	0,01
23-	THY- Türk Hava Yolları A.Ş. (1)	98,17	B- Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlar:		
24-	PETKİM Petrokimya Hold.A.Ş. (1)	95,86	1-	Eti Holding A.Ş. (4),(6)	100,00
25-	TUPRAŞ T. Petrol Rafineri.A.Ş.(1)	64,92	2-	T.Şeker Fabrikaları A.Ş.(²)	99,60
26-	Ataköy Turizm Tes.Tic. A.Ş.	58,59			
27-	Ataköy Otelcilik A.Ş.	56,49			
28-	DITAŞ Deniz İşl. ve Tankerciliği AŞ.	50,98			
29-	İstanbul İmar Limited Şti.	50,00			

Kaynak: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Genel Rapor 2000

(1) Bu kuruluşlarda hisse senedi veya tesis ve varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

(2) Şirketin iflasına ilişkin işlemler sürmektedir.

(3) ERDEMİR'de %46,12'si Özelleştirme İdaresi, %3,8'i Kalkınma Bankası ve %0,37'si Halk Bankası'na ait olmak üzere toplam %50,3 oranında kamu payı vardır.

(4) Eti Holding A.Ş. 20.12.2000 tarihli öyk Kararı çerçevesinde özelleştirme kapsamına alınmış, hazırlık işlemlerinin Devlet Bakanlığı ve Eti Holding A.Ş. tarafından ÖİB ile işbirliği içerisinde yürütülmesine karar verilmiştir.

(5) T.Şeker İşletmeleri A.Ş. 20.12.2000 Tarihli ÖYK Kararı çerçevesinde

özelleştirme kapsamına alınmış hazırlık işlemlerinin Sanayii ve Ticaret Bakanlığı ve T.Şeker İşletmeleri A.Ş. tarafından ÖİB ile işbirliği içerisinde yürütülmesine karar verilmiştir.

(6) ÖYK'nın 16.7.2001 tarih ve 2001/39 sayılı kararıyla özelleştirme kapsamından çıkartılmıştır.

2000 sonu itibariyle 51 kuruluş özelleştirme kapsam ve programında, 2 kuruluş ise özelleştirme kapsamında bulunmaktadır. Kapsam ve programda olan kuruluşlardan sermayesinin tamamı kamuya ait olan kuruluş sayısı 17, sermayesindeki kamu payı %100'den az, %50'den fazla olan kuruluş sayısı 12, %50'den az olan kuruluş sayısı ise 22 adettir. 20.12.2000 tarihli ÖYK Kararı ile özelleştirme kapsamına alınan Eti Holding A.Ş., 16.7.2001 tarihli ÖYK Kararı ile özelleştirme kapsamından çıkartılmıştır.

4.5.4. 2000 Yılı Sonu İtibariyle Kısmen veya Tamamen Özelleştirilen Kuruluşlar

Özelleştirme faaliyetlerinin başlangıcından itibaren 2000 yılı sonuna kadar 145 şirketteki kamu paylarının tamamı özelleştirilmiştir. 1999 yılında yapılan özelleştirme uygulamaları, özelleştirme programında olan kuruluşların işletme, arsa ve taşınmaz gibi varlıklarının satışı ile sınırlı kalırken, 2000 yılı; gerek özelleştirilen kuruluş sayısı ve gerekse özelleştirmeden elde edilen gelirler yönünden geçmiş yıllara göre en yoğun olduğu dönem olmuştur.

2000 yıl sonu itibariyle; 30 şirketteki çeşitli oranlardaki kamu paylarının tamamı ile POAŞ'daki %93,30 oranındaki kamu payının %51'i blok satış yöntemiyle özelleştirilmiş, TÜPRAŞ'daki kamu payının %31.3'i yurt içi ve uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, yıl içinde ayrıca Et ve Balık A.Ş., SEKA ve TURBAN'a ait çeşitli tesis ve varlıkların satışı ile portföydeki kuruluşlara ait ihtiyaç fazlası taşınmazların satışı gerçekleştirilmiş, ayrıca TDİ'ye ait bir liman işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirilmiştir. 2000 yılında özelleştirme işlemleri tamamlanan şirket, işletme, varlık ve tesisler ile işletme hakkı devirlerine ilişkin genel bilgiler aşağıdaki çizelgede verilmiştir.

Tablo 10: 2000 Yılı Satışları

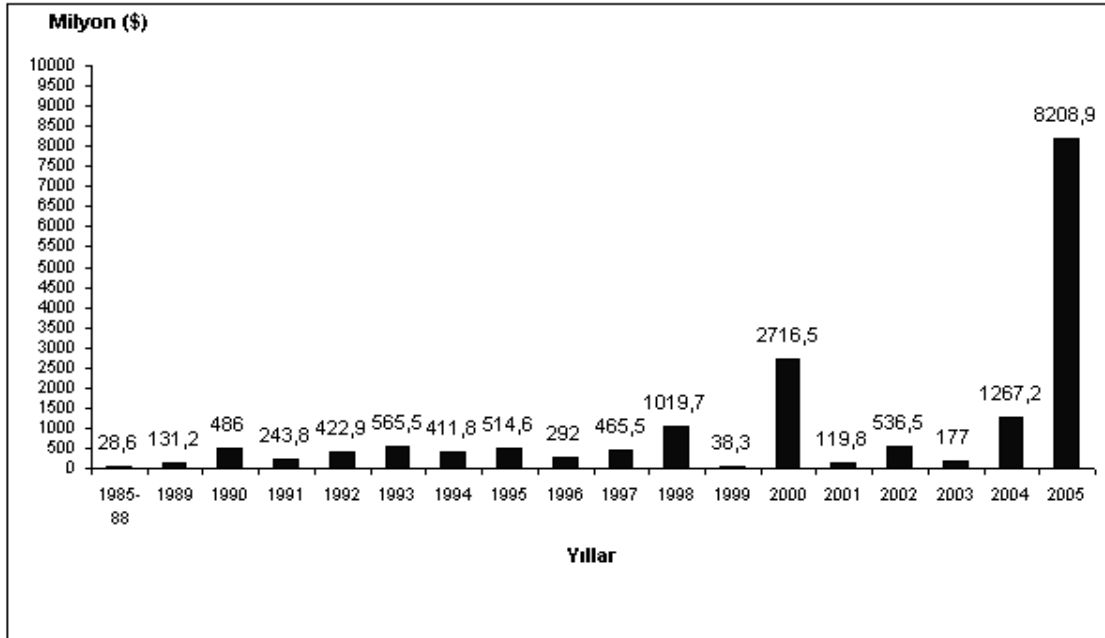
Satışlar	Satılan Hisse %	SOZLEŞME TARİHİ	SATIŞ BEDELİ	
			(Milyon TL)	(\$)
Blok satışlar :				
1-ÇANTAŞ Çankın Tuz Ür. ve Dağ. A.Ş.	25,0	1/3/2000	58.056	101.000
2-TUNGAŞ Tunceli Gıda Sanayi A.Ş.	15,0	1/3/2000	73.805	130.000
3-Ankara Halk Ekmek ve Un Fab. A.Ş.	0,011	1/3/2000	2.921	5.150
4-ÖBİTAŞ İnş. ve Tic. A.Ş.	16,7375	1/3/2000	9.025	16.000
5-Pancar Ekicileri Birliği A.Ş.	10,0	22/3/2000	11.957	20.500
6-MAKSAN Malatya Makine San. A.Ş.	2,5	24/3/2000	27.482	47.000
7-Deniz Nakliyatı T A.Ş.	99,99	24/3/2000	34.550.577	59.000.000
8-Liman İşl. ve Nak. San. ve Tic. A.Ş.	0,8459	29/3/2000	86.490	150.000
9-MAN Kanyon Oto San. A.Ş.	0,3731	29/3/2000	43.816	75.000
10-Dosan Konserve Sanayi ve Tic. A.Ş.	0,042	30/3/2000	29.345	50.000
11-Balıkesir Pamuklu Dokuma San. A.Ş.	2,1799	3/4/2000	1.799	3.050
12-Ülfet Gıda ve Sabun San. A.Ş.	0,683	4/4/2000	4.412	7.460
13-KASTAŞ Karadeniz Çim. Ür. San. A.Ş.	0,0129	4/4/2000	535	905
14-OYTAŞ İç ve Dış Tic. A.Ş.	0,0513	4/4/2000	10.932	18.500
15-MARS Tic. Ve San. A.Ş.	3,333	4/4/2000	768	1.300
16-Ceyhan San. ve Tic. İşl. A.Ş.	0,0416	4/4/2000	827	1.400
17-Aydın Tekstil İşl. A.Ş.	0,0294	4/4/2000	4.373	7.400
18-Güven Sigorta	99,60	4/4/2000	6.742.484	11.400.000
19-TOE-Türk Otomotiv End. A.Ş.	10,3130	5/4/2000	94.585	160.000
20-Ankara Anonim T. Sigorta Şirketi	84,5	20/4/2000	3.747.200	6.250.000
21-Ege Et Mam. Yem ve San. Tic. A.Ş.	7,7149	5/5/2000	28.195	47.500
22-İMSA-İstanbul Meş. San. A.Ş.	1,008	9/5/2000	2.069	3.500
23-Metal Kapak San. Tic. A.Ş.	18,6573	9/5/2000	5.143	8.700
24-POAŞ	51,0	21/7/2000	800.965.620	1.260.000.000
25-TÜSTAŞ Sınai Tesisler A.Ş.	63,87	25/8/2000	299.542	460.000
26-ETÜDAŞ Erzincan Tarım Ürün. Üre.	18,757	28/8/2000	33.536	51.500
27-ASİL ÇELİK San. Ve Tic. A.Ş.	93,27	29/8/2000	85.664.175	131.000.000
28-Köy-tür Ana Dam Tavuk San.	20,0	29/8/2000	163.889	251.000
29-Aymar Yağ Sanayii A.Ş.	11,057	31/8/2000	590.703	905.000
30-Toros Gübre ve Kimya End. A.Ş.	14,4806	9/10/2000	5.703.891	8.500.000
31-Olgun Çelik San. ve Tic. A.Ş.	15,0	23/11/2000	515.589	800.000
Blok satış toplamı			939.473.742	1.479.471.865
Tesis ve varlık satış veya devri:				
S.HOLD.-Basf %0.001 İştirak Payı		5/1/2000	132	247
TZD-K.maraş'ta Taşınmaz		13/1/2000	2.926	5.400
TURBAN-Carlton Oteli Arsası		21/1/2000	8.585.210	15.600.000
TURBAN-Abant ve Bolu Çev.Tur. A.Ş.		28/1/2000	5.679.187	10.200.000
ORUS- 38 Taşınmaz		18/1-10/2/2000	338.758	
EBK-Sivas Et Kombinası		21/2/2000	694.914	1.225.000
EBK-Burdur Et Kombinası ⁽¹⁾		25/2/2000	496.766	875.000
EBK-Eskişehir Et Kombinası		28/2/2000	670.914	1.176.000
TZD- Manisa Wp Kükürt İşl.		28/2/2000	339.082	600.000
EBK-Gaziantep Et Kombinası		3/3/2000	618.217	1.075.000
KBI -Murgul Asit Tesisi		30/5/2000	350.000	568.148
TZD - 15 Adet Taşınmaz		15/6/2000	299.732	487.950
TZD - 1 Adet Taşınmaz		3/7/2000	185.703	299.000
TZD - 15 Adet Taşınmaz		6/7/2000	495.845	795.500
EBÜ - 135 Arsa		7/7/2000	1.053.090	1.688.333
SEKA-Bolu İşl. Sosyal Tes. Loj.		11/7/2000	475.085	760.000
SEKA-Bolu İşletmesi		3/8/2000	3.125.279	4.900.000
TZD - 2 Adet Taşınmaz		4/8/2000	62.758	97.250
TURBAN-Atık Paşalar Yalısı		18/8/2000	18.748.384	29.000.000
TDİ - Alanya Limanı		28/11/2000	1.108.058	1.600.000
TZD - 8 Adet Taşınmaz		15/12/2000	82.714	120.950
Tesis ve Varlık Satış veya Devri Toplamı			43.412.753	71.687.426
TUPRAŞ Yurt içi halka arz toplamı			496.515.357	839.028.679
TUPRAŞ Uluslararası Arz Toplamı			157.121.418	265.491.985
SATIŞ TOPLAMI			1.636.523.272	2.655.679.955

Kaynak: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Genel Rapor 2000

2000 yılında İdare tarafından gerçekleştirilen ihale işlemleri neticesinde; Deniz Nakliyat, Güven Sigorta A.Ş., Ankara Sigorta A.Ş., POAŞ (%51 hisse), TÜSTAŞ ve Asil Çelik A.Ş., ve Sümer Holding'e verilen yetki çerçevesinde 25 adet iştirakteli çeşitli oranlardaki İdare hissesinin özelleştirilmeleri blok satış yöntemiyle, TDI'ye ait Antalya Limanı'nın özelleştirilmesi işletme hakkı devri yöntemiyle, TÜPRAŞ'da %31,5 oranındaki hissenin özelleştirilmesi ise yurt içi ve uluslararası piyasalara arz yöntemiyle gerçekleştirilmiş, toplam 1.636.523.272 milyon lira satış geliri elde edilmiştir. 2000 yılı satış gelirinin %57,4'ü blok satışlardan, %39,9'u halka arz uygulamalarında, %2,6'sı varlık ve tesis satışlarından, %0,1'i ise işletme hakkı devrinden elde edilmiştir.

2000 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen 31 kuruluştan 6 tanesinde kamu payı %50'nin üzerinde, 25 tanesinde ise %50'nin altında olup, bu şirketlerden Deniz Nakliyat T.A.Ş., Güven Sigorta A.Ş., Ankara Sigorta A.Ş., TÜSTAŞ Sınai Tesisler A.Ş. ve Asil Çelik Sanayi ve Ticaret A.Ş. ile iştirak statüsündeki 25 şirkette hiç kamu payı kalmamış, POAŞ'ın sermayesinde ise %42,30 oranında kamu payı kalmıştır.

Grafik 2. Yıllar İtibariyle Özelleştirme Gelirleri



Kaynak: T. C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2005

4.4.5. 2000 Yılı Sonu İtibariyle Halka Arz Uygulaması

Halkın satınalma gücünün yetersiz olması ve sermaye piyasalarının yeterli derinliğe sahip olmaması görüşünden hareketle, Türkiye'de halka arz yöntemiyle özelleştirme uygulamalarında, kuruluşların hisselerinin çok küçük bir kısmının halka

satılması yoluna gidilmiştir (Haziran 1990'da PETKİM'in % 7.83'ü, Kasım 1990'da THY'nin % 1.55'i, Mayıs 1991'de TÜPRAŞ'ın % 1.64'ü ve PETROL OFİSİ'nin % 4.02'si bu yolla satılmıştır(31). Bu durumda belki de, hisse senetlerinin halka yayılması hedefine ulaşılmış ancak gerçekleştirilen satış yaygın özelleştirme tanımlarının çok altında kalmıştır (PETKİM satışlarına 76.119 kişi, THY satışlarına 2.488 kişi, TÜPRAŞ satışlarına 15.456 kişi ve PETROL OFİSİ satışlarına 17.206 kişi başvurmuştur). Bu kuruluşlarda, hisse senetlerinin halka satılması sonucu ne ortaklık ilişkilerinde ne de yönetim ilişkilerinde herhangi bir değişiklik meydana gelmemiştir. (TOBB, 1993, s. 41).

2000 yılında TÜPRAŞ'daki kamu payının %31,3'ü, yurt içi ve uluslararası piyasalarda halka arz yöntemiyle özelleştirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın 13.07.1990 tarih ve Özelleştirme 90/3 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınan şirketle ilgili olarak ilk özelleştirme uygulaması 1991 yılında sermayesinin % 1,64 oranındaki kısmının halka arzı suretiyle gerçekleşmiş, daha sonra 1992-1994 yıllarında İMKB'de küçük oranlarda yapılan satışlar dışında, 2000 yılına kadar herhangi bir özelleştirme uygulaması yapılmamıştır.

23.2.1998 tarih ve 98/10745 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca 1 Mayıs 1998 tarihinden itibaren "otomatik fiyatlandırma modeline" geçilmesi ile şirketin mali durumunun düzelmesi üzerine, özelleştirme stratejisinde, "halka arz" yöntemi ağırlık kazanmıştır.

2000 yılında gerçekleştirilen halka arz uygulamasında önce TÜPRAŞ'ın çıkarılmış sermayesinin % 15'inin özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak, şirket hisselerini arz edilen miktarın çok üzerinde talep gelmesi üzerinde, özellikle yurtiçi talebin yeterli oranda karşılanabilmesini teminen halka arz tutarı, şirketin çıkarılmış sermayesinin % 31,5'ine yükseltilmiştir.

TÜPRAŞ hisselerinin halka arzında 573,1 trilyon lirası yurt içi, 157,1 trilyon lirası yurt dışı olmak üzere toplam 730,2 trilyon lira brüt satış geliri elde edilmiştir. Bu gelirden, yatırımcılar tarafından iade edilen hisse bedeli 19,6 trilyon liranın ve 56,9 trilyon lira satış iskontosunun düşülmesi ile net satış geliri 653,7 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2002)

4.4.6. 2000 Yılı Sonu İtibariyle Blok Satış Uygulaması

Yem Sanayi T.A.Ş.'nin iştiraki iken, özelleştirme kapsamına alınan bazı yem fabrikaları başta olmak üzere 1986 yılından itibaren KİT, bağlı ortaklık ve iştiraklerindeki kamu hisselerinin blok olarak satışı yapılmaya başlanmıştır. Ancak 1989 yılına kadar yapılan blok satış uygulamaları, borçları dolayısıyla T.C. Ziraat Bankası'na intikal eden ve daha sonra Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu İdaresi tarafından hisseleri blok olarak satılan Anson-Meda T.A.Ş. dışında genellikle küçük iştirak paylarından oluşmuştur.

Blok satış uygulamalarından 1989 yılından itibaren bir yöntem değişikliğine gidilerek, gecikmeli halka arz olarak da adlandırılabilir, "halka arz kaydıyla blok satış" yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntemle 1989 yılında, USAŞ ile ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklıkları Afyon, Ankara, Balıkesir, Trakya ve Söke Çimento Fabrikaları, 1991 yılında Tofaş Oto Ticaret A.Ş.'deki yüzde 16 oranındaki kamu hissesi ile 1992 yılında Niğde ve Denizli Çimento Fabrikalarındaki kamu hisseleri yerli ve yabancı yatırımcılara satılmıştır.

Bu uygulama ile özelleştirme politikasındaki amaç ve yöntem değişikliğine gidilmiştir. Belli bir süre halka arz uygulaması terkedilmiş ve özelleştirmenin sermayeyi tabana yayma amacından uzaklaşmış, özelleştirmenin diğer bir hedefini teşkil eden devlete gelir sağlanması hedefine yönelinmiştir. K-54 sayılı Kararın, bahsedilen kuruluşların öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurtdışındaki işçilere ve halka satılmasına ilişkin bir hükmü bulunmasına karşın, blok olarak satış işlemi uygulamadaki amaç ve yöntem değişikliğinin bir kanıtı olmuştur.

USAŞ ve çimento fabrikalarının blok olarak satışı, temelde K-54 sayılı Karardaki önceliklere riayet edilmemiş olması sebebiyle hukuki sorunlara neden olmuş ve Ankara I. Bölge İdare Mahkemesi tarafından artış kararı iptal edilmiş, ancak Yüksek Planlama Kurulu'nun sırasıyla Özelleştirme 90/8 ve 90/1 sayılı Kararı ile geriye ve ileriye dönük işlem tesisine imkân bulunmadığı gerekçesiyle sözkonusu satış işleminin geçirilişi sürdürülmüştür.

Öte yandan 1989 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun K-54 sayılı Karardaki önceliklere uyulmamış olması nedeniyle, hukuki sorunlara yol açmış ve Ankara I. Bölge İdare Mahkemesi tarafından satış kararı iptal edilmiş, ancak Yüksek Planlama Kurulu'nun sırasıyla özelleştirme – 90/8 ve 90/1 sayılı Kararı ile geriye ve

ileriye dönük işlem tesisine imkân bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu satış işleminin geçerliliği sürdürülmüştür.

Ayrıca 1989 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun K-54 sayılı kararı ile özelleştirilmek üzere Toplu Konut Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilen Yem Sanayi T.A.Ş.'nin iştirakleri durumundaki Aksaray, Çorum, Eskişehir ve Kayseri Yem Fabrikaları da yerli kişi ve kuruluşlara blok olarak satılmıştır.

1989 yılındaki USAŞ ve çimento fabrikaları deneyiminden sonra blok satış uygulamalarına uzun bir süre ara verilmiştir. 1991 yılında gerçekleştirilen blok satış uygulamaları ise Adana Kâğıt Torba Fabrikası A.Ş. dışında genellikle küçük iştirak paylarının satışından ibarettir.

Blok satış uygulamaları 1992 yılından itibaren hızlanmıştır. 16.4.1998 tarihi itibariyle gecikmeli halka arz uygulamaları da dahil olmak üzere 98 kuruluşta blok satış uygulaması yapılmıştır. Halka arzı içeren blok satış uygulamalarından elde edilen toplam 225,3 milyon dolar dahil toplam blok satış gelirleri 9.6.1998 tarihi itibariyle 2.002,1 milyon dolara ulaşmıştır. Blok satış gelirlerinin toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı yüzde 44,7 düzeyindedir. (M. Kilci, 1998, s. 55)

4.4.7. 2000 Yılı Sonu İtibariyle İşletme Hakkı Devri Uygulaması

Türkiye'de 1998 yılı sonuna kadar ilk ve tek işletme hakkı devri uygulaması Kars Süt Mamulleri Müessesesinin Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun 14.8.1985 tarih ve 85/21 sayılı kararı ile gerçekleşmiştir. Bu tesis söz konusu karar ile 1986'dan itibaren ilk üç yıl için sırasıyla 20 Milyon TL- 40 milyon TL ve 100 milyon TL- takip eden 6 yıl için Toptan Eşya Fiyatı Endeksinin yüzde 75'i oranında artırılacak tutar üzerinden 9 yıl süreyle özel bir firmaya kiralanmıştır. Ancak özel firmanın sözleşmede belirlenen şartlara uymaması nedeniyle, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu'nun 1.4.1992 tarih ve Özelleştirme-92/9 sayılı kararı ile sözkonusu müessese geri alınarak Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na devredilmiştir. (M. Kilci, 1998, s. 54).

4.4.8. 2000 Yılı Sonu İtibariyle Tesis ve İşletme Satış Uygulamaları

Özelleştirme uygulamaları içinde KİT'lere ait yarım kalmış tesis veya işletmelerin bir bölümünün satışı, bir bölümünün de defter değeri üzerinden ilgili kurumlara devri yapılmıştır. Böylece tasfiye edilen işletme ve tesislerden 1997 yılı

sonuna kadar 26,1 milyon dolar gelir elde edilmiştir. Ayrıca 1993 yılından itibaren Süt Endüstrisi A.Ş. Yem Sanayi A.Ş., Et ve Balık Ürünleri A.Ş., Sümer Holding A.Ş., Deniz Nakliyat T.A.Ş., Fektim, Türkiye Denizcilik İşletmeleri, TURBAN, İHY A.O., ORÜS, TESTAŞ, ÇİNKUR, ÇİTOSON, KBİ, KÖYTEKS ve Sivas Demir ve Çelik A.Ş.'ne ait tesis ve varlıkların satış işlemi gerçekleştirilmiştir. Bu satışlardan elde edilen gelirler 531,1 milyon dolar olup toplam tesis ve varlık satış gelirleri 9.6.1998 tarihi itibarıyla 557,2 milyon dolara ulaşmıştır. (M. Kilci, 1998, s. 55)

2000 yılına gelindiğine TZD-8 adet Taşınmaz, TDİ-Alanya Limanı, TURBAN-Atık Paşalar Yalısı, TZD 2 adet Taşınmaz, SEKA-Bolu İşletmesi, SEKA-Bolu İşl. Sosyal Tes.Loj., EBÜ-135 Arsa, TZD 15 Adet Taşınmaz, T2D 1 Adet Taşınmaz, KBİ-Murgul Asit Tesisi, EBK-Gaziantep Et Kombinasyonu, TZD-Manisa Wp Kükürt İşl, EBK-Eskişehir Et Kombinasyonu, EBK-Sivas Et Kombinasyonu, ORUS-38 Taşınmaz, TURBAN-Abant ve Bolu Çev. Tur. A.Ş., TURBAN-Carlton Oteli Arsası, TZD-K.Maraş'ta Taşınmaz'a ait tesis ve varlıkların satış toplamları 43.412.753 Milyon TL dolara çevrildiğinde ise 71.687.426 \$ gelir. 15.12.2000 yılı itibarıyla elde edilmiştir. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2002).

4.4.9. 2000 Yılı Sonu İtibarıyla İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda Satışlar

Özelleştirme uygulamalarında borsada satış işlemi 1995 yılına kadar sıklıkla kullanılan bir yöntem olmuştur. 1987 yılından itibaren 1998 yılına kadar 26 kuruluşun hisselerinin İMKB'de satışı gerçekleştirilmiş ve bu satışlardan 523,8 milyon dolar gelir elde edilmiştir. Ancak Borsa'da satış işlemi çoğunlukla hisseleri daha önce blok olarak satılan ya da halka arz edilen kuruluşlarda görülmektedir.

Öncelikle altı kuruluşun hisselerinin doğrudan Borsa'da satışı ile özelleştirme uygulaması başlatılmış, bunlardan üç tanesinin kamuya ait hisselerinin tamamı Borsa'da satılmış, diğerlerinin ise Borsada satış işleminden sonra kamuda kalan diğer hisseleri halka arz veya blok satış yöntemiyle satılmıştır. (M. Kilci, 1998, s. 57).

TÜPRAŞ'ın İMKB'de yurt içi halka arz toplam geliri 265.491.985 \$'dır. (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2002)

4.5. 2000 Yılı Sonrası Özelleştirme Uygulamaları

4.5.1. 2001 Yılı Özelleştirme Uygulamaları

2001 yılı özelleştirme çalışmaları açısından çok başarısız bir yıl olduğu 119.8 milyon \$'lık gelirden anlaşılmaktadır. Çünkü ülke ve yaşanan ekonomik kriz özelleştirme çalışmalarını önemli ölçüde sekteye uğratmış bunun sonucunda 2001 yılı 1985 yılından bu yana başlatılan özelleştirme çalışmalarında en başarısız yıllarından birini yaşamıştır.

Blok satış ve Halka arz uygulaması gerçekleşmediğinden devletin elde ettiği gelir oldukça düşük seviyelerde kalmıştır. Tesis ve Varlık Satış veya Devri yöntemiyle yapılan özelleştirmelerden 16/11/2001 tarihi itibarıyla 56.641.547 \$ gelir elde edilmiştir. Bu yöntemle SEKA Dalaman İşletmesi, T2D-8 Taşınmaz tesis ve varlıkların satışı ile TDİ-Marmaris Limanı ve KBİ-190 Tesisin Varlıkları ve Taşınmazları satılmıştır.

Ayrıca, Bedelli Devir İşlemleri gerçekleştirilmiş ve toplam 63.159.550 \$ gelir elde edilmiştir. En önemli özelleştirme 1/11/2001 tarihli PEKTİM Yarımca Tesisi'nin bedelli devir işlemiyle olan uygulamasıdır ki bundan 60.000.000 \$ gelir elde edilmiştir. SEKA-Ankara'da 34 Lojman'ın 1/8/2001 tarihinde şirketlerin orman emvali borcuna mahsup edilmek üzere Orman Genel Müdürlüğüne devredilerek toplamda 124.706 \$'lık gelir elde edilmiştir. (2001 Yılı Özelleştirme Uygulamaları, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2006). 2001 yılında özelleştirme çalışmaları açısından çok önemli olan Şeker Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu, Doğalgaz Kanunu ve Telekom Kanunu yürürlüğe girmiştir. Şeker Kanununa göre Şeker Kurulu, Şeker Piyasasını düzenlemek ve şeker üretimi için kotaları belirlemekle görevlidir. Elektrik Piyasası Kanunu ve Doğalgaz Kanunu ile elektrik ve doğalgaz sektörleri için düzenleyici bir kurul olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu oluşturulmuştur. (T.C. Katılım Öncesi Program, Ankara, 2001, s. 23).

4.5.2. 2002 Yılı Özelleştirme Uygulamaları

2002 yılında özelleştirme hedefleri, kısmen seçimlere bağlı olarak tam anlamıyla yerine getirememiştir. Toplam Satışlar, 540 Milyon ABD dolarına ulaşmış olup, nakit özelleştirme gelirleri, bunlara ilişkin olarak 700 milyon ABD doları seviyesinde belirlenen gösterge niteliğindeki bedele karşılık, 260 Milyon ABD doları olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılı Kasım ayında Özelleştirme İdaresinin DITAŞ'daki

hisselerinin halihazırdaki diğer başlıca hissedar olan TÜPRAŞ'a 16,5 Milyon ABD doları karşılığında devredilmesidir. Ayrıca, 2002 yılının üçüncü çeyreğinde Türkiye Denizcilik İşletmeleri'nin (TDİ) 4 Limanı, TAKSAN A.Ş., GERKONSAN A.Ş., İstanbul Gübre Sanayi A.Ş. (İGSAŞ), Türkiye Zirai Donanım A.Ş. (TZDK) ve Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları A.Ş. (SEKO)'nın 4 işletmenin satışına ilişkin ihaleler açılmıştır. Türkiye Denizcilik İşletmeleri'nin (TDİ) 4 limanı ve SEKA'ya ait 2 işletmeye ilişkin olarak 2002 yılı içerisinde başlayan görüşmeler tamamlanmış olup 2003 yılı Nisan ayı sonuna kadar Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayına sunulmak üzere karara bağlanmıştır. Söz konusu ihalelerin geriye kalanları, 2002 yılı Eylül ayındaki ihaleler süresince yeterli teklif toplanmadığı için 2003 yılı şubat ayı içerisinde yenilenmiştir.

4.5.3. 2003 Yılı Özelleştirme Uygulamaları

Hükümet, 13 Ocak 2003 tarihinde 2003 yılı Özelleştirme Programını ilan ederek bu konudaki güçlü niyetini ortaya koymuştur. Yeni program daha geniş tabanlı bir yatırımcı kitlesinin ilgisini çekmeyi amaçlamakta olup, 2003 yılında 4 milyar ABD doları Özelleştirme geliri getirmesi hedeflenmiştir. Hükümet, büyük ölçekli kamu şirketlerinin özelleştirilmesine yoğunlaşacak, ancak bazı küçük ve orta ölçekli kamu varlıklarının da satışını gerçekleştirecektir. Hükümet, başlıca özelleştirme çalışmalarını aşağıda açıklandığı gibi gerçekleştireceğini beyan etmiştir.

- PETKİM'in satış ihalesini kazanan teklif 6 Haziran 2003 tarihinde ilan edilmiş olup Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmıştır.

- TEKEL ve TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesine ilişkin ihale duyuruları Haziran ayında yapılmıştır. Gerek yerli gerekse yabancı yatırımcılar tarafından gösterilen yoğun ilgi dikkate alındığında, bu şirketlerin satışının 2003 yılı sonuna kadar tamamlanacağına inanılmaktadır.

- Türkiye Şeker Fabrikaları'na ilişkin kapsamlı bir özelleştirme stratejisi, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından 26 Haziran 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu strateji, Türkiye Şeker Fabrikaları'nın bazı işletmelerinin 2004 yılının başlangıcında satışa çıkarılmasını öngörmektedir.

- Türk Telekom'un özelleştirme planına ilişkin Nisan ayı sonu kriteri kaçırılmış olsa da, Bakanlar Kurulu'nun 30 Nisan 2003 tarihinde aldığı prensip kararı temel

alınmış ve bundan sonra atılması gereken adımlara ilişkin olarak Dünya Bankası'yla mutabakata varılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun sözkonusu özelleştirme planını 2003 yılı Ekim ayı sonuna kadar kabul etmesi beklenmektedir (Dolayısıyla planın kabul edilmesine ilişkin yapısal kriter, Nisan ayı sonundan Ekim ayı sonuna kaydırılacaktır).

- Özelleştirme Yüksek Kurulu, elektrik sektöründe, 19 dağıtım birimi, 3 üretim santrali grubu (bir grupta birden fazla üretim santrali yer almaktadır) portföyü, ve 55 hidroelektrik santralinin özelleştirme kapsamına alınmasını onaylamıştır.

- Tüm bu büyük özelleştirmelere ilişkin yapılan çalışmaların yanısıra, küçük çaplı birçok şirketin satışı tamamlanmıştır. Özelleştirme gelirlerine ilişkin olarak, yılın ilk yarısında nakit gelir tutarı 50 milyon ABD Doları olarak gerçekleşmiş olup, bu tutar gösterge niteliğindeki hedefimizin altındadır. Ancak, halihazırda yapılmış olan ihale duyuruları dikkate alındığında, 2.1 milyar ABD Doları tutarındaki yıl sonu hedefinin gerçekleşeceğine inanılmaktaydı.

Yabancı yatırımı teşvik etmek, iş ortamını iyileştirmek ve yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla planlanan adımlara ilişkin ilerleme kaydedilmeye de devam edilmektedir. Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu yasalaşmış olup, böylece bir yapısal kriter yerine getirilmiştir. Aynı zamanda, Yatırım Promosyon Birimi'nin kurulmasına yönelik yeni kanuni düzenleme, Dünya Bankası ile işbirliği içinde hazırlanmış olup, Meclis'in tatilinden sonra yasalaşmıştır. Yatırımcı Danışma Konseyi'nin açılış toplantısının, geçen yıl yaşanan siyasi belirsizlik nedeniyle ertelenmesi sonrası, 2003 yılı sonunda ya da 2004 yılı başında gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Detayları 5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubu'nda yer alan, iş ortamını iyileştirmeye yönelik diğer birçok girişimin başlatılmasında da ilerleme kaydedilmektedir. Memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenleme Meclis'ten geçirilememiştir (Böylece, Temmuz ayı sonu için bir yapısal kriter yerine getirilememiştir), ancak sözkonusu yasal düzenlemenin yıl sonuna kadar geçirilmesi düşünülmektedir (yapısal kriterin tarihi revize edilmiştir). (IMF Niyet Mektubu, 2003).

Bütün bu uygulamalar sonucunda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 53 ihale açılmış olup, bunlardan 50 ihale yıl içerisinde tamamlanmıştır. 33 İştirak/İşletme ve şirket özelleştirilmiş olup, kapsamdaki kuruluşlara verilen yetki çerçevesinde yapılan ihaleler sonucunda ise 429 adet gayrimenkul satışı gerçekleşmiştir. Bu çerçevede 2003

yılı başından itibaren 2.2. Milyar \$ düzeyinde uygulama yapılmış ve toplam 248 Milyon dolar düzeyinde nakit girişi sağlanmıştır.

Bugün yıl içinde yapılan önemli özelleştirme uygulamalarını sıralamak gerekirse;

- TDİ Kuşadası Limanı 24.3 Milyon Dolar
- TDİ Trabzon Limanı 20.2 Milyon Dolar
- TDİ Çeşme Limanı 11.2 Milyon Dolar
- Seka Çaycuma İşletmesi 13.6 Milyon Dolar
- Seka Kastamonu İşletmesi 8.2. Milyon Dolar
- TAKSAN 10.0 Milyon Dolar
- Gerkansan A.Ş. 2.0 Milyon Dolar
- Eti Gümüş A.Ş. 40.0 Milyon Dolar
- ESGAZ 43.0 Milyon Dolar
- Gemlik Gübre Fabrikası 83.1 Milyon Dolar
- İGSAŞ 100.5 Milyon Dolar
- BURSAGAZ 120.0 Milyon Dolar
- TEKEL Alkollü İçecekler 292.0 Milyon Dolar
- TÜPRAŞ 1.302 Milyon Dolar

olarak gerçekleşmiştir.

2003 yılında Türk Telekom'un Özelleştirilmesine yönelik talep analizi çalışmaları tamamlanmış bu doğrultuda 13.11.2003 tarihinde yeni satış stratejisini içeren yeni Bakanlar Kurulu kararı alınmıştır. Söz konusu karar uyarınca, şirket hisselerinin en az % 51'inin blok olarak satılması, blok satış sürecinin başlatılması için 31.05.2004 tarihine kadar ilana çıkılması, daha sonra kalan hisselerin blok satış süreci ile uyumlu olarak halka arz edilmesi kararlaştırılmıştır. (K. Unakıtan, T.C. ÖİB, 2004).

Yöntemler dikkate alındığında öncelikli olarak Tesis ve Varlık Satış uygulaması ilk sırayı almaktadır. Bu yöntemle TDİ-Trabzon Limanı, TDİy Dikili Limanı, USAŞ'ın % 6'lık kısmı başta olmak üzere toplam 60 adet gayrimenkul satışı yapılarak 118.757 Milyon Dolar civarında gelir elde edilmiştir.

İkinci sırayı TAKSAN ve GERKONSAN'nın blok olarak satışları almıştır. TANSAN ve GERKONSAN'nın blok olarak satışından toplam 13.015 Milyon

Dolar'lık bir gelir elde edilmiştir.

Üçüncü sırayı İMKB'de yapılan satışlar almaktadır. TOFAŞ'ın % 44'lük kısmı 12/9/2003 tarihi itibarıyla İMKB'de satılmış ve 2.070 Milyon Dolar civarında gelir elde edilmiştir. Fakat bu yıl İMKB'de en önemli satışı ARÇELİK gerçekleştirmiştir. Toplamda İMKB'de yapılan satışlar sonunda 36.520 Milyon Dolar gelir elde edilmiştir.

Bedelli Devir İşlemleri ile toplam 54 adet satış yapılmış ve toplam 8.744 Milyon Dolar gelir elde edilmiştir. Bunun en önemli kısmını TEKEL'e ait 18 adet taşınmaz mal ve SÜMER HOLDİNG'e ait 4 taşınmaz mal oluşturmaktadır. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2003)

4.5.4. 2004 Yılı Özelleştirme Uygulamaları

2004 yılı ekonomik programı içinde özelleştirmeye ayrı bir önem veren hükümet, özelleştirme uygulamalarından bugüne kadar süregelen yanlışları minimuma indirmeyi ve TÜPRAŞ, TEKEL, PETKİM, Milli Piyango, Türk Telekom gibi dev kamu kuruluşlarını özelleştirmeyi hedeflemiştir. Faiz ve enflasyonun düşmesi, hükümete başarılı özelleştirme uygulamaları için uygun makroekonomik zemini hazırlamıştır. Bu zeminin korunması, siyasi konjonktürdeki faktörlere de bağlı olduğundan yerel seçimler ve Kıbrıs'taki referandumun ekonomide dalgalanmaya yol açmadan atlatılmış olması olumlu bir gelişmedir. Yabancı sermayenin Türkiye'ye çekilmesi ve özelleştirmeye etkin olarak katılması için gerekli olan yatırım ortamı iyileşmiş ve çeşitli uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları Türkiye'nin kredi notunu yükseltmişlerdir. Türk Telekom'un özelleştirilmesinde yabancı yatırımcılara getirilen tüm sınırların kaldırılması da güven ortamına katkıda bulunmuştur. (E. Ocakverdi, 2004, s. 65).

IMF'e sunulan Niyet Mektubu'nda Türkiye'nin 2004 yılı özelleştirme hedefi 3 milyar dolar olarak belirtilmiş, bunun 2 milyar dolarlık kısmının yılın ikinci yarısında gerçekleşeceği öngörülmüştür. Ancak, 2004 yılının ilk dokuz ayındaki gerçekleştirmelere bakıldığında özelleştirmeden elde edilen gelirin yalnızca bir milyar dolar civarında olduğu görülmektedir. Sonuç olarak 2004 yılı özelleştirme uygulamaları açısından geçmiş yıllara oranla verimli bir yıl olmuştur. 2004 yılında gerçekleştirilen başlıca özelleştirme uygulamaları şunlardır:

2004 Yılı Özelleştirme Programında başlıca TELEKOM, TEKEL, PETKİM ve bazı elektrik dağıtım şirketleri ile şeker fabrikaları, Milli Piyango, Araç Muayene

İstasyonları, Manavgat İçme Suyu Tesisleri, Eti Krom, Eti Bakır, Eti Elektrometalurji, Eti Alüminyum ve DİVHAN bulunmaktadır. 11 Şubat 2004 tarihinde açıklanan özelleştirme programında yapılacak olanları sıralarsak:

1993 yılından bugüne özelleştirilmesi gündemde olan ve çok sayıda yasal düzenleme ile gündeme gelen TELEKOM özelleştirmesinde 2004 yılı içerisinde somut bir adım atma imkanına kavuşmuş olacağız. Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen strateji çerçevesinde TELEKOM'un %51 oranındaki hissesinin blok satışı için özelleştirme süreci Mayıs ayı sonuna kadar başlatılacaktır.

Elektrik sektöründe 2004 yılı özellikle dağıtım şirketleri için yoğun bir özelleştirmenin yaşanacağı yıl olacaktır. Elektrik sektöründe Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu ve diğer ilgili kuruluşların katılımı ve işbirliği ile öncelikle dağıtımdan başlamak üzere sektörün özelleştirilmesine yönelik strateji çalışmaları yapılmıştır. Önümüzdeki günlerde tamamlanacak çalışmaya göre TEDAŞ'ın özelleştirme kapsamına alınması, kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olacak olan TEDAŞ'ın bazı bağlı ortaklıklarının da özelleştirme programına alınarak bu yıl içerisinde özelleştirilmesi planlanmıştır.

Programın bir diğer önemli ayağı da şeker sektöründe yapılacak özelleştirmelerdir. Bilindiği gibi 2003 yılı Şeker Fabrikalarını özelleştirmeye hazır hale getirmek için bir yol haritası belirlenmiş ve bu çerçevede öncelikle TÜRKŞEKER'e ait bağlı ortaklık ve iştirakler özelleştirme programına alınmıştır. Başta Kütahya Şeker Fabrikası olmak üzere bu bağlı ortaklık ve iştiraklerdeki özelleştirmeye hazırlık çalışmaları tamamlanmış olup ihaleye çıkmıştır.

Diğer taraftan, Sanayi Bakanlığı ve TÜRKŞEKER koordinasyonu ile belirlenecek TÜRKŞEKER'e ait bazı fabrikalar kısa bir süre içerisinde özelleştirme programına alınarak gerekli hazırlıkların tamamlanmasından sonra özelleştirilecektir.

TEKEL'in sigara fabrikalarının özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirleme çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmaların Mart ayı içerisinde tamamlanması ve özelleştirme takviminin açıklanması planlanmaktadır.

PETKİM için yoğun bir pazar araştırması sonrasında muhtemel yatırımcılarla görüşmeler yapılacak ve bunların sonuçlarına göre hareket edilerek bu yıl içerisinde bu kuruluşun özelleştirilmesinin sonuçlandırılması hedeflenmektedir.

Ataköy grubu şirketlerinin özelleştirilmesine ilişkin hukuksal sorunlar önemli

ölçüde çözülmüş olup bu kuruluşlar özelleştirmeye hazır hale getirilmiştir.

2004 yılı içerisinde THY ve Erdemir gibi hisseleri İMKB’de işlem gören kuruluşlar için halka arz uygulamaları da gündeme gelecektir.

Şans Oyunlarının özelleştirme işlemleri hızla devam etmektedir. Bugüne kadar yatırımcı adayları olarak ilgilerini beyan etmiş yerli ve yabancı yatırımcı adayları ile bu haftadan itibaren şans oyunlarının özelleştirilmesi ile ilgili düşüncelerini almak üzere ön görüşmelere başlanmıştır. Bu görüşmeler çerçevesinde ihale şartnamesi hazırlanacaktır.

Halen özelleştirme programında bulunan Araç Muayene İstasyonları Hizmetinin özelleştirilmesi en çok önem verdiğimiz konulardan biridir. Buradaki amacımız gelir temin etmenin yanı sıra hizmette etkinliğin sağlanması ve bugün ancak üçte biri muayene edilebilen trafikteki araçların tamamının muayene edilebileceği, Avrupa Birliği normlarına uygun şartların oluşturulmasıdır. Vatandaşlarımıza verilecek olan hizmette belirli bir standardın sağlanması ve korunması gerekli olduğundan Türkiye’nin 2 ana bölgeye ayrılması, gelir paylaşımı sağlayacak bir modelin oluşturulması için çalışmalar sürdürülmektedir.

İşletmelerinin özelleştirilmesi büyük ölçüde tamamlanan TÜGSAŞ’ın Kütahya ve Samsun Gübre Fabrikaları, SEKA ve Sümer Holding’in kalan işletmeleri bu yıl içerisinde özelleştirilecek ve bu kuruluşların özelleştirilmesi 2004 yılı içerisinde tamamlanmış olacaktır. Ayrıca, Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’nin Adana, Manisa, Kayseri, Sincan et kombinaları ile Samsun Soğuk Hava Deposunun özelleştirme çalışmaları da bu yıl içerisinde tamamlanmış olacaktır.

İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ve İstanbul Altın Borsası özelleştirilmelerinde kuruluşların özel durumları dikkate alınarak özelleştirme sonrası yapısını ve bu çerçevede özelleştirme modellerini SPK ile işbirliği içerisinde kendi tutacakları danışmanlar ile birlikte belirlemeleri benimsenmiştir.

Akdeniz bölgesinin su ihtiyacı göz önüne alınarak geliştirilen ve ülkemizin bu konudaki potansiyelini ekonomiye kazandırmayı amaçlayan Manavgat İçme Suyu Tesisleri de bu yıl içinde özelleştirilecek kuruluşlardan biri olacaktır. Bu konudaki çalışmalar son aşamaya gelmiş ve Enerji Bakanlığının da uygun görüşü alınarak Manavgat İçme Suyu Tesislerinin özelleştirme programına alınmasına ilişkin ÖYK Kararı Kurulun gündemine getirilmiştir.

Diğer taraftan, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının özelleştirme

uygulamalarına katılmalarının özendirilmesi de başından beri üzerinde durduğumuz bir konudur. Özelleştirme amaçlarının ve özelleştirilebilecek kuruluşların bu amaçlara göre tespiti ve değerlendirilmesi de gündemdeki yerini korumuştur. (K. Unakıtan, 2004).

2004 yılında özelleştirme işleminin tamamlanması öngörülen en büyük kuruluş olan TÜPRAŞ'ın kamuya ait %65,76 oranındaki hisselerinin satışı ile ilgili ihaleyi 1.3 milyar dolarla en yüksek teklifi veren Tataristan'ın dev şirketi Taftnet'in iştiraki Efremomv Kautschuk GmbH kazanmış, satış işlemini ÖYK onaylamıştır. Ancak yargının TÜPRAŞ'ın devrinin yürütülmesini durdurma kararı vermesi, satış sözleşmesinin imzalanmasını geciktirmiştir. 2004 Özelleştirme Programı'nda ikinci çeyrekte özelleştirilmesi öngörülen ancak Ekim ayına sarkan TEKEL Sigara İşletmeleri için ÖİB'nin strateji belirleme çalışmaları yapılmıştır. Türkiye sigara pazarında sahip olduğu % 57'lik Pazar payı elindeki üretim kapasitesine göre, dünyada 5. sırada bulunan sigara üretim işletmeleriyle TEKEL Sigara için, 1.7 ile 2.8 milyar dolar arasında değer biçilmiştir. Yılın geri kalanında, hükümetin koyduğu 3 milyon dolarlık hedefin gerçekleştirilebilmesi pek olanaklı olmamakla birlikte, TEKEL ihalesinin Ekim ayı içerisinde tamamlanması, THY'nin halka arzının da Aralık ayı içerisinde gerçekleştirilmesi 2004 yılının önceki dönemlere kıyasla özelleştirme açısından verimli ve başarılı bir yıl olduğu söylenebilir. (E. Ocakverdi, 2004, s. 65)

Araç Muayene İstasyonu İşletme Hakkı Devri 613.500.000 \$

THY Hisselerinin % 23'ünün Halka Arzı 191.279.167 \$

Ataköy Gurubu Şirketleri 120.250.000 \$

Eti Krom A.Ş. 58.050.000 \$

Çayeli Bakır A.Ş. (% 45) 49.250.000 \$

Eti Gümüş A.Ş. 41.200.000 \$

Eti Bakır A.Ş. 33.000.000 \$

DİVHAN A.Ş. 28.500.000 \$

Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. 23.820.000 \$

Amasya Şeker Fabrikası A.Ş. (% 10) 1.250.000 \$

Eti Elektrometalurji A.Ş. 15.320.000 \$

TÜMDSON İşletmesi 27.200.000 \$

Kütahya Gübre A.Ş. 10.740.000 \$

Sümer Holding'e Ait:

Bakırköy İşletmesi	44.000.000 \$
Diyarbakır İşletmesi	2.500.000 \$
Çanakkale İşletmesi	2.100.000 \$
İstanbul İmar LTd. Şti. (% 50)	3.569.801 \$
Ortadoğu Teknopark A.Ş. (% 15)	83. 272 \$

TDİ'ye Ait:

Karadeniz Gemisi	4.200.000 \$
Samsun Feribotu	3.350.000 \$
Ankara Feribotu	2.250.000 \$

SEKA'ya Ait:

Ankara Alım Satım Merkezi	3.450.000 \$
Karacasu İşletmesi	2.030.000 \$
Akkuş İşletmesi	780.000 \$
YASATAŞ	1.209.905 \$

EBÜ'ye Ait:

Manisa Et ve Tavuk Kombinasi 1.260.000 \$

Samsun Soğuk Hava Deposu 600.000 \$ (2004 Yılı Özelleştirme Uygulamaları, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006).

4.5.5. 2005 Yılı Özelleştirme Uygulamaları

Devlet, 2005 yılında gübre ve madencilik (elektrometalurji, krom, alüminyum ve tuz), demir-çelik ve petrol rafinajı alanlarından tamamen çekilmiş, telekomünikasyon işletmeciliğini özel sektöre devretmiştir. Diğer taraftan, kamu bankalarının özelleştirilmesi çalışmaları başlatılmış ve mali sektörde kamunun etkisinin azaltılması yönünde adımlar atılmıştır. Bu çerçevede, 2004 yılının Temmuz ayında kamu bankalarının özelleştirilmesine ilişkin Kamu Bankaları Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi açıklanmıştır. Bu strateji doğrultusunda Ziraat Bankası ve Halkbank'ın halka arz yöntemiyle özelleştirilmesi planlanmaktadır. Bu sürecin bir

parçası olarak kamu bankalarına özgü imtiyaz ve yükümlülüklerin aşamalı olarak kaldırılmasına yönelik bir takvim hazırlanması ile ilgili çalışmalar devam etmektedir.

2004 yılında, satış/devir işlemleri tamamlanan özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 1,27 milyar dolar iken Türk Telekom, TÜPRAŞ, ERDEMİR, Vakıfbank hisselerinin satılması ile Atatürk Hava Limanının 1 5,5 yıllığına kiralanması ve Galataport projesinin işletme hakkının 49 yıllığına devredilmesi gibi büyük çaplı özelleştirmeleri de içeren 2005 yılı uygulamalarının toplam tutarı (hukuki süreci devam edenlerle birlikte) yaklaşık 25,3 milyar dolara ulaşmıştır.

Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi çerçevesinde Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) 2 Nisan 2004 tarihinde özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinde hazırlıklar büyük ölçüde tamamlanmıştır. Elektrik dağıtım bölgeleri şirketleştirilmiş, özelleştirme sonrasında 5 yıl süreyle geçerli olacak tarifeler üzerinde çalışmalar son aşamaya gelmiştir. Özelleştirme sonrası kamulaştırma ve piyasa düzenleme mekanizmasına ilişkin düzenlemeleri içeren Kanun değişiklik taslağı Başbakanlığa sunulmuştur. Taslağın kanunlaşmasından hemen sonra 2005 yılı sonuna kadar elektrik dağıtım şirketleri için özelleştirme sürecinin başlatılması hedeflenmektedir.

2005 yılında Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollarına (TCDD) ait büyük limanların özelleştirilmesi sürecinde, Mersin ve İskenderun Limanlarının özelleştirilmesi ihalelerinin sonuçlandırılmasının ardından İzmir Limanı için ihale hazırlıkları hızla devam etmekte ve kısa sürede ihaleye çıkılması hedeflenmektedir. Bandırma, Derince ve Samsun Limanlarının da 2005 yılı sonuna kadar ihale edilmesi planlanmaktadır.

Başak Sigorta A.Ş.'deki yüzde 56,7 ve Başak Emeklilik A.Ş.'deki yüzde 41 oranındaki kamu paylarının satışı için yapılan ihalede 6 teklif alınmış olup ihale değerlendirme aşamasında bulunmaktadır.

Şeker Fabrikaları ile Emekli Sandığına ait Çelik Palas ve Tarabya otellerinin özelleştirme hazırlık çalışmaları hızla devam etmektedir. Bu kuruluş ve varlıklar için kısa sürede ihaleye çıkılması hedeflenmektedir.

Özelleştirme Fonu tarafından 2003 yılından önce yapılan borçlanmaların tamamı 2004 ve 2005 yıllarında ödenmiştir. Bu dönemde ödenen borçların tutarı 1,2 milyar dolardır. Ayrıca, Özelleştirme Fonunun nakit fazlası Hazineye aktarılmıştır. Bu

çerçeve, 2005 yılının ilk 6 ayında Hazineye 1,35 milyar dolar tutarında nakit transferi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu transfer ve ileride yapılacak transferler, Hazine'nin borç ödemelerinde kullanılacak olup kamu borç stokunun azaltılmasına önemli bir katkı sağlayacaktır. (T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program, s. 66-68).

Özelleştirme uygulamaları 2005 yılında ciddi bir ivme kazanmıştır. Bu yıl içerisinde başlıca PEKTİM hisselerinin % 34,5'i 273.719.603 \$ bedelle İMKB'de halka arz edilmiş, TÜPRAŞ hisselerinin % 14,76'si 453.977.633 \$ bedelle İMKB Toptan Satışlar Pazarında Satılmış Eti Alüminyum A.Ş. 305.000.000 \$ bedelle, Samsun Gübre A.Ş. 41.000.000 \$ bedelle, Emekli Sandığı'na ait Kuşadası Tatil Köyü 34.500.000 \$ bedelle Kıbrıs Türk Havayollarının % 50 hissesi 33.000.000 \$ bedelle özelleştirilmiş ve devir işlemleri gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan; Türk Telekom A.Ş. hisselerinin % 55'inin, TCDD Mersin Limanının, İstanbul Hilton Otelinin, Adapazarı Şeker Fab. A.Ş.'nin, Tekel İkiz Kulelerinin ve TÜPRAŞ hisselerinin % 51'inin özelleştirilmesine ilişkin ihaleler sonuçlanmış olup devir işlemleri süreci devam etmektedir.

2005 yılı içerisinde ayrıca, Sümer Holding'e ait Sarıkamış Ayakkabı İşletmesi ve Manisa Pamukkale Mensucat A.Ş. Kayseri Erciyes'de kurulu 3 sosyal tesis ve TÜGSAŞ'a ait Tekirdağ ve Fatsa'daki Gübre depolarının satışı yanında çok sayıda varlık ve gayrimenkullerinde satışı gerçekleşmiştir.

Uzun yıllardır programda bulunan ve varlık ve birimlerinin tamamına yakın kısmı özelleştirilen Sümer Holding, SEKA ve TÜGSAŞ tek bir kuruluş çatısı altında birleştirilerek yönetimde ve kaynakların kullanımında etkinlik sağlamıştır.

2005 yılında TCDD'ye ait büyük limanların özelleştirme sürecinde iki önemli adım atılmış, Mersin ve İskenderun Limanlarının özelleştirilmesi ihaleleri sonuçlanmıştır. Mersin Limanının özelleştirme bedeli 755 Milyon ABD Doları, İskenderun Limanının Özelleştirme bedeli 80 Milyon ABD Doları olmuştur. İşletme Hakkı Devir işlemleri, imtiyaz sözleşmeleri Danıştay görüşleri alındıktan sonra tamamlanacaktır. Bandırma, Derince ve Samsun Limanlarının da 2005 yılı içerisinde ihale edilmesi plan dahilinde yer almıştır.

Emekli sandığı otellerinin ve sosyal tesislerinin özelleştirilmesi için yapılan düzenleme kapsamında özelleştirme programına alınan Kuşadası Tatil Köyü ve İstanbul Hilton Otelinin Özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, İzmir Efes ve Büyük Ankara Otelleri

için 5 Eylül 2005 tarihinde ihaleye çıkmıştır.

Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinde ise hazırlıklar büyük ölçüde bu yıl içinde tamamlanmıştır. Elektrik dağıtım bölgeleri şirketleştirilmiş, özelleştirme sonrasında 5 yıl süreyle geçerli olacak tarifeler üzerinde çalışmalar bu yıl içinde son aşamaya gelmiştir.

Özelleştirme sonrası kamusallaştırma ve piyasa düzenlemeleri içeren Kanun değişiklik taslağı Başbakanlık Makamına sunulmuştur. Taslağın kanunlaşmasından hemen sonra bu yıl içerisinde elektrik dağıtım şirketleri için özelleştirme sürecinin başlatılması hedeflenmiştir.

Şans oyunlarının özelleştirmesi sürecinde taslak şartname hazırlıkları tamamlanmış olup, özelleştirme sonrası piyasayı düzenleyici mekanizma ve kuralları içeren kanun taslağı Başbakanlık Makamına yine bu yıl iletilmiştir.

Özelleştirme uygulamaları kapsamında satış ve devir işlemlerinin gerçekleştirilmesi yanında, Özelleştirme Fonu kaynaklarının etkin yönetimine, programdaki kuruluşların rasyonel işletmecilik ilkelerine göre hareket etmelerine ve kamu finansmanı üzerinde yük oluşturmamalarına özen gösterilmektedir. Bu amaçla sürekli kaynak tüketen işletme ve işletme birimlerinin tasfiyesi ve kapatılması yoluna gidilerek giderlerde 605 Milyon ABD Doları tutarında olan yıllık finansman açığı 2005 yılında 150 Milyon ABD Dolarına çekilmiştir.

Özelleştirme Fonu'nun nakit fazlası Hazineye aktarılmıştır. Bu çerçevede 2005 yılının ilk 6 ayında Hazineye 1 Milyar 350 Milyon ABD Doları tutarında nakit transferi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca özelleştirme fonu tarafından 2003 yılından önce yapılan borçlanmaların tamamı 2004 ve 2005 yıllarında ödenmiştir. Bu dönemde ödenen borçların tutarı 1.2 Milyar ABD Dolarıdır.

2005 yılı içerisinde özelleştirmenin sosyal boyutuna da azami ölçüde özen gösterilmekte ve özelleştirmenin işsizliğe neden olmasına izin verilmemektedir. 2004 yılında yapılan yasal düzenlemelerle 1992 yılından itibaren özelleştirme nedeniyle işini kaybeden ve emeklilik hakkını kazanmış işçilere diğer kamu kuruluşlarında istihdam imkanı sağlanmıştır. Bu çerçevede 2005 yılı içerisinde 13.000 başvuru yapılmış olup, ilk incelemelerde 9.300 kişinin atama teklifleri Devlet Personel Başkanlığına bildirilmiştir. 15 Eylül 2005 tarihi itibarıyla 9.081 kişinin atamaları gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme sonrası herhangi bir sebeple işsiz kalan çalışanlarda aynı haktan

yararlanabilecektir. (K. Unakıtan, Eylül 2005, 2005 Özelleştirme Uygulamaları Basın Toplantısı, T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı 2005)

2004 yılında oluşturulan özelleştirme programı başarıya ulaşmış ve 1985 yılından bu yana elde edilen en yüksek değer 1.267,2 Milyon \$ gelir elde edilmiştir. 2005 yılında da Özelleştirme Programı oluşturularak başarılı bir özelleştirme süreci sonunda 8.208,3 Milyon \$ gelir elde edilmiştir.

2005 yılı sonu itibariyle bugüne kadar uygulanmış özelleştirme programlarının genelde ortak amaçları şunlardır:

Özelleştirme ile devletin ekonomideki sanayi ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilebilmesi mümkün olacaktır. Peki bu amaçlara özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede ne derece ulaşıldı. Bilindiği üzere, özelleştirmenin temel amacı, nihai olarak devletin ekonomideki işletmecilik alanından tamamıyla çekilmesini sağlamaktır. Bu kısmen de olsa başarılmıştır. Çünkü, 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bugüne kadar SEK ve YEM Sanayi, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. YEM Sanayi A. Ş. Ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ'ın ise Temmuz 1999'da tüzel kişilikleri Ticaret Sicilinden silinmiş, söz konusu şirketler EVK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın %51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucundan bugüne kadar en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir. 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda POAŞ'ta bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir.

Sermaye Piyasasının geliştirilmesi açısından NETAŞ ve TOFAŞ'ın özelleştirilmesi genel bir örnektir. Çünkü; NETAŞ ve TOFAŞ'da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB'nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır.

Sermayenin tabana yayılması amacına yönelik olarak 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bir bölümünün ve 1998 yılında T. İŞ BANKASI'ndaki kamu hisselerinin büyük bir bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005)

4.5.6. Özelleştirme Uygulamaları Sonuçları

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının belirli bir plan dahilinde yapılması amacıyla 1985 yılında DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) görevlendirilmiştir. Bu amaçla yapılan uluslararası ihaleler sonucunda Margon Guaranty Trust Company of New York Firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhasebe A.Ş. ile birlikte özelleştirme ana planı hazırlanmıştır.

Söz konusu planda 32 KİT ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım gereksinimleri dikkate alınarak özelleştirme önceliklerine göre sınıflandırılmış ve 3 ana kategori ile 8 alt kategori belirlenmiştir.

Master planda ayrıca özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, mali sektörün genişletilmesi, ekonomideki rekabeti önleyici kısıtlamaların kaldırılması, kamu mülkiyetinde kalacak ya da kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin bir reform programı içinde yeniden yapılandırılmasını içeren ilkeler yer almasına karşın, uygulamalarda özelleştirme, bütçeye gelir sağlamak ve borç ödemeleri için araç olarak kullanılmıştır.

1985 yılından 2004 Ağustos ayı sonuna kadar 243 kuruluşdaki kamu hissesi 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 47 enerji üretim tesisi ve dağıtım tesisi ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Daha sonra 23 kuruluşdaki kamu payı ile 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz kapsamdan çıkarılmıştır.

1985-2004 döneminde 180 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmıştır. Bunlardan 168 kuruluşta hiç kamu payı kalmamıştır. 12 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

Aynı dönemde % 42'si Blok Satış, % 18'i Halka Arz, % 16'sı Tesis ve Varlık Satışı, % 11'i Uluslar arası Halka Arz, % 9'u İMKB'de Satış ve % 4'ü Bedelli Devir

yöntemiyle olmak üzere toplam 9.2 Milyar dolar tutarında özelleştirme işlemi gerçekleşmiştir.

Tablo 11. Yıllara ve Yönetmelere Göre Özelleştirme Uygulamaları

(Milyon \$)

ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ	PAY %	YILLAR			
		1986-2002	2003	2004	TOPLAM
Blok Satış	42	3.511	0.013	0.385	3.908
Tesis/Varlık Satış	16	0.744	0.119	0.589	1.452
Halka Arz	18	1.642	0	0	1.642
Uluslararası Kurumsal Arz	11	1.026	0	0	1.026
İMKB’de Satış	9	0.764	0.037	0	0.801
Yarım Kalmış Tesis Satışı	-	0.004	0	0	0.004
Bedelli Devirler	4	0.300	0.00	0.015	0.318
TOPLAM		7.991	0.172	0.988	9.152

Kaynak: (Petrol-İş Araştırma Raporu, 2005, Özelleştirme ve Türkiye)

9.2 Milyar dolar tutarındaki özelleştirme uygulamasından 8.3 Milyar dolarlık bölüm tahsil edilmiştir.

1985-2004 (31 Ağustos) döneminde özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar olan 8.3 Milyar dolar doğrudan devir işlemlerinden, 2.3 Milyar dolar temettü gelirlerinden, 2.3 Milyar diğer kaynaklardan olmak üzere toplam 12.9 Milyar dolar tutarında kaynak girişi olmuş ÖİB, bunun 12.4 Milyar dolarlık kısmını kullanmıştır.

Bu miktarın % 47,6’sı kapsamındaki kuruluşlara, % 27,4’ü hazineye, % 21,4’ü Özelleştirme İdaresinin Başkanlığı’nın borç ödemelerine, % 3,3’ü danışmanlık, reklam, tanıtım, idari giderlere karşılık ÖİB’ye aktarılmıştır. Ayrıca, Özelleştirme işlemlerinden sağlanan kaynakların %52,4’ü, Hazine ve ÖİB’ye aktarılarak özelleştirme, kamu giderlerinin karşılanması aracı olarak kullanılmıştır.

ÖİB tarafından 1989-1997 yılları arasında özelleştirilen 29 şirket ile 56 işletme biriminin özelleştirme öncesi ve sonrasındaki faaliyetlerine ilişkin Milli Produktivite Merkezi’ne yaptırılan çalışmaların sonuçlarına göre özelleştirme öncesi kârlı ve verimli görülmeyen işletmelerin büyük oranda aynı kaldığı ya da zarara geçtiği, bazılarının faaliyetlerine son verildiği saptanmıştır.

Örneğin;

– 1995 yılında Özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinden 16 tanesi özelleştirme sonrası kapatılmıştır. Faaliyeti devam eden işletmelerde ise %30-35 dolayında istihdam daralması olmuş ve üretimde azalmalar görülmüştür.

– 1995 yılında özelleştirilen 10 adet Kombina (Et ve Balık Kurumu) da özelleştirme sonrasında %46 oranında personel azalışı ile üretim artışları sağlanabilmiştir. Ayrıca, 3 yıl üretim şartı ile devredilen söz konusu işletmelerde istenilen düzeyde verimlilik ve kârlılık değerlerine ulaşılmamış, hemen hemen tamamı alt yapı ve makine-donanım eksikliği içinde bulunan bu işletmelere sermaye yetersizliği nedeniyle gereken yatırımlar yapılmamıştır. Gayrimenkulleri satılarak üretimden çekilmişlerdir.

– 1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile satılan 8 ORÜS işletmesinde bir yıl sonunda istihdam % 66-70 oranında azalmış, kereste üretimi % 46 oranında düşerken yonga üretimi % 20 artmıştır.

– 1996 yılında 3 yıl üretim şartı ile özelleştirilen 7 Sümer Holding işletmesinde çalışan sayısı % 36, iplik üretimi % 22, dokuma üretimi % 77 oranlarında azalmıştır.

– Kamuya ait 24 çimento fabrikasının özelleştirilmesiyle devlet bu sektörden tamamen çekilmiştir. Özelleştirme öncesinde kârlı çalışan fabrikalardan 7'si özelleştirme sonrasında faaliyetlerini zararla kapatmıştır. Çalışan sayısında %50-60 oranında azalmalar olurken, bölgesel oligopoller oluşmuş, çimento fiyatları yükselirken rekabet yerine haksız rekabet ortamı yaratılmıştır. (Petrol-İş Araştırma Raporu, 2005)

N. Öztürk: “Et ve Balık, SEK, Sümer Holding gibi kuruluşların özelleştirilmesiyle ilgili getirilen üretim şartının, özelleştirmenin karlılık ve verimliliği arttırmak amacı çerçevesinde getirildiğini söylemek mümkünse de, zaten eski bir teknoloji ile çok düşük kapasite kullanım oranlarından faaliyet gösteren bu işletmelerde, salt üretim şartı ile istenilen hedeflere ulaşılamadığı görülmektedir. 1998-1999 yılı özelleştirmelerinde, özelleştirmeye konu işletmenin son 3 yıllık üretim ortalamasının %50'si gibi oranlarda üretim şartı getirilmiştir. %10-30 arası kapasite kullanım oranları ile zaten kar etmesi mümkün olmayan Holding işletmelerine, özelleştirme sonrası, bunun da yarısı olan %8-15 gibi son derece düşük kapasite kullanım oranlarının üretim şartı olarak getirilmesinin, verimlilik artışı sağlamak gibi bir amaçla uyummadığı açıktır.

Bu nedenle özelleştirme uygulamalarında, her kuruluşun ve içinde bulunduğu sektörün mevcut durumuna uygun politikalar geliştirilmesi, mevcut teknolojisi ile verimli çalışması olanaksız işletmeler için üretim değil, yatırım vb. şartlar getirilecek şekilde alternatifler oluşturulması, üretken bir birim olarak faaliyet göstermesi olanaksız olan veya ekonomik-sosyal koşullar çerçevesinde üretici bir birim olarak ihtiyaç duyulmayan birimlerin, sadece gelir amaçlı (arazi satışı şeklinde) özelleştirilmesi gerekmektedir.” Yorumunu yapmaktadır.(N. Öztürk, 2002, s. 43)

Diğer özelleştirme uygulamaları ile yapılan tespitler şunlardır:

– 1996 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen ÇİNKUR Çinko Kurşun Metala Sanayi A.Ş.’de özelleştirme öncesi yaklaşık % 50 olan kapasite kullanım oranı, özelleştirme sonrası % 58-94 arasında gerçekleşmiş, işçi sayısında azalma olmamış, işletme için yaklaşık 2.1 trilyon liralık yatırım yapılmış ancak 1995 yılında 154 milyar lira olan şirket zararı, 1998 yılında, 1,769 milyar liraya ulaşmış ve şirket faaliyetlerine Kasım 1999 tarihinde son verilmiştir.

– 1997 yılında blok satış yöntemiyle özelleştirilen PETLAS Lastik Sanayi A.Ş.’nin özelleştirme öncesi % 35 civarında olan kapasite kullanım oranlarında bir değişiklik olmadığı, 1997 yılında 5 trilyon TL olan şirket zararının 1999 yılında 11 trilyon liraya ulaştığı, özelleştirmeden sonra şirket 4,0 milyon ABD Doları yatırım yapıldığı görülmüştür.

– 1994 yılında özelleştirilen Karabük Demir Çelik A.Ş. için 21 milyon ABD Doları ÖİB tarafından karşılanmak üzere, 50 milyon ABD Doları tutarında yatırım yapıldığı, özelleştirme sonrası üretim miktarının özelleştirme öncesine göre +/- % 10 civarında değişim gösterdiği, 1994 yılında 6 trilyon lira zararla sonuçlanan şirket faaliyetlerinin 1995-1998 arasında kârla sonuçlandığı, ancak 1998 yılında tekrar 1,4 trilyon, 1999 yılında ise 30,4 trilyon zarar edildiği tespit edilmiştir. (N. Öztürk, 2002, s. 46).

– Özelleştirme öncesinde de kârlı çalışan HAVAŞ, USAŞ gibi şirketlerin önemli bir bölümünün kârlarını artırarak faaliyetlerine devam ettikleri görülmüştür. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2003)

4.5.7. Özelleştirme Yöntemleri

4046 sayılı yasanın 4232 sayılı yasa ile değişiklik 18. maddesi ile kuruluşların özelleştirilmesinde, değerlerin tespitine ilişkin yöntemlerle ihale usul ve esasları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

ÖYK'nın görevlerini düzenleyen 3. madde uyarınca, kuruluşların hangi yöntemle özelleştirileceğine karar vermek yetkisi ÖYK'da bulunmaktadır. Uygulamadan ÖYK kararlarında alternatif olarak uygulanabilecek yöntemler belirlenmekte ve bunlardan bir veya bir kaçının uygulanabilmesi konusunda ÖİB yetkilendirilmektedir.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar, 4046 sayılı yasanın 18/A maddesine göre “satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi mülkiyetin gayri ayni hakları tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar” yöntemlerinden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirileceklerdir.

4.5.7.1. Satış Yöntemi

4046 sayılı kanunun 18. maddesinde satış tanımlanmıştır. Bu natıma göre; kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar dikkate alınarak yurtiçi ve yurtdışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, borsada satış gibi yasada gösterilen yöntemlerle alıcıya bir bedel karşılığı devredilmesidir.

Yasada sıralanan satış yöntemlerini uygulama bakımından blok satış, halka arz ve varlık satış, çalışanlara satış ve borsada satış olarak sınıflandırabiliriz.

4.5.7.1.1. Blok Satış

Kuruluştaki kamu paylarının (hisselerinin) tamamının veya bir kısmının bir blok olarak, ihale sonucu belirlenen alıcı veya alıcı grubuna satılmasıdır. Blok olarak satılan hisse grubuna ait ortaklık hakları ve yükümlülükleri de hisse senetleriyle birlikte alıcıya geçmektedir. Uygulamada blok satış, ihale sonucu belirlenen firmanın ÖYK tarafından da onaylanmasına müteakip, hisse satışı sözleşmesinin imzalanması ve hisselerin “devir tutanağı” ile alıcıya intikali sonuçlanmaktadır. (N. Öztürk, 2002, s. 48)

Her şirkete ait hisseler halka arza uygun olmayabilir. Faaliyetlerini kârlı olarak

yürütemeyen veya faaliyetlerine ara vermiş istikrarsız şirketler ile yarım kalmış tesisler ve rehabilitasyona ihtiyaç duyan özkaynak yetersizliği içerisinde olduğundan çok miktarda nakit sermaye artışına gitmesi gereken şirketler, bu şirketler içerisinde mütalaa edilebilir. (F. Karcıoğlu, 1997, s. 27).

Blok satış uygulamalarında 1989 yılından itibaren bir yöntem değişikliğine gidilerek, gecikmeli halka arz olarakta nitelendirilebilecek, “halka arz kaydıyla blok satışı” yöntemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu yöntemle 1989 yılında, USAŞ ile ÇİTOSAN’ın bağlı ortaklıkları Afyon, Ankara, Balıkesir, Trakya ve Söke Çimento fabrikaları ile, 1991 yılında TOFAŞ Oto Ticaret A.Ş.’deki yüzde 16 oranındaki kamu hissesi ile 1992 yılında Niğde ve Denizli çimento fabrikalarındaki kamu hisseleri yerli ve yabancı yatırımcılara satılmıştır.

Bu uygulama ile özelleştirme politikasındaki amaç ve yöntem değişikliği dikkat çekicidir. Geçici bir süre ile halka arz uygulamasından uzaklaşmış, özelleştirmenin diğer bir amacını oluşturan devlete gelir sağlanması hedefine yönelmiştir. Nitekim K-53 sayılı Kararın, söz konusu kuruluşların öncelikle çalışanlarına, yöre halkına, küçük tasarruf sahiplerine, yurt dışındaki işçilere ve halka satılmasına ilişkin bir hükmü bulunmasına karşın, blok olarak satış işlemi uygulamadaki amaç ve yöntem değişikliğini ortaya koymaktadır.

USAŞ ve Çimento fabrikalarının blok olarak satışı, temelde K-54 sayılı karardaki önceliklere uyulmamış olması nedeniyle, hukuki sorunlara yol açmış ve Ankara I. Bölge İdari Mahkemesi tarafından satış kararı iptal edilmiş, ancak YPK’nun sırasıyla özelleştirme 90/8 ve 90/1 sayılı kararı ile geriye ve ileriye dönük işlem tesisine imkan bulunmadığı gerekçesiyle söz konusu satış işleminin geçerliliği sürdürülmüştür. 1989 yılındaki USAŞ ve Çimento fabrikaları deneyiminden sonra blok satış uygulamalarına uzun bir süre ara verilmiştir. 1991 yılında gerçekleştirilen blok satış uygulamaları ise Adana Kağıt Torba Fabrikası A.Ş. dışında genellikle küçük iştirak paylarının satışından ibarettir.

Blok satış uygulaması 1992 yılından itibaren hız kazanmıştır. (M.Kilci, 1998,S.48)2001 ve 2002 yıllarında blok satış yapılmamış, 2003 yılında ise sınırlı düzeyde kalmıştır.

2004 yılı blok satışlar açısından yoğun bir yıl olmuş; toplam 399.7 milyon dolarlık değerinde 10 blok satış gerçekleşmiştir. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Sayı: 2005-4)

4.5.7.1.2. Halka Arz

2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasasının 3. maddesine göre halka arz “Sermaye piyasası araçlarının satın alınması için her türlü yoldan halka çağrıda bulunulması, halkın bir anonim ortaklığa, katılmaya veya kurucusu olmaya davet edilmesi, hisse senetlerinin borsalar veya teşkilatlanmış diğer piyasalarda devamlı işlem görmesi, bu kanuna göre halka açık anonim ortaklıkların, sermaye artırımını dolayısıyla paylarının veya hisse senetlerinin satışı” olarak tanımlanmaktadır.

Özelleştirme programındaki bir kuruluşun halka arz yöntemiyle özelleştirilmesi SPK ve tebliğleri ile İMKB usul ve esasları çerçevesinde gerçekleştirilmekte, uluslararası halka arz uygulamasında ise ilgili uluslararası mevzuat hükümlerine de uyulmaktadır.

Özelleştirmede halka arz uygulamasına 1988 yılında başlanmıştır. Uygulamanın ölçeği ve niteliği nedeniyle Teletaş’taki kamu hisselerinin halka arz edilmesi özelleştirme uygulamalarında önemli bir aşama oluşturmuştur.

Türkiye’de ilk özelleştirme çalışmasına Telekomünikasyon Endüstri Ticaret A.Ş. ile başlanmıştır. Kısa adı Teletaş olan şirketin, hisse senetlerinin halka arzı 29 Şubat - 4 Mart 1988 tarihleri arasında yapılmıştır. Özelleştirmeden önce Teletaşın altı tüzel kişi ortağı vardı. Söz konusu ortaklar içerisinde en büyük paya % 40’la T.C. Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ile % 39 payla Beel Telephone Manufacturing Co. sahipti. Bu nedenle bazılarında göre Teletaş örneği özelleştirme olarak kabul edilmemektedir. Başka bir deyişle, yapılan işlem, Teletaş hisselerinin değiştirmesi olarak nitelendirilmektedir.

Teletaşın özelleştirilmesinde devlete ait hisselerin bir bölümü halka arz edilmiştir. Başka bir deyişle, 1000.- TL. nominal değerli 3.079.999 adet hisse senedi 5.000.- TL. den Underwriter’lar aracılığıyla satılmıştır. Teletaş’ın toplam piyasa değeri 70 milyar, halka arzedilen hisse senetlerinin toplam değeri ise, 15.4 milyar lira olarak açıklanmıştır.

Teletaş'ın özelleştirilmesinde 21 banka ve 9 aracı kuruluşun hizmetlerinden yararlanılmıştır. Öte yandan, Teletaş çalışanlarının şirket hisselerinden satın alabilmelerini sağlamak için, özel düzenlemeler yapılmıştır. Mülkiyetin tabana yayılmasının sağlanması için, satın alınabilecek hisse sayısı sınırlandırılmıştır. (A.Ceylan, M. Vergiliel, 1989, s.105).

Borsanın yeterince gelişmemesinden kaynaklanan gecikmeden dolayı, Teletaş'taki başarılı özelleştirme uygulamalarına karşılık halka arz yoluyla özelleştirme uygulamalarına 1990 yılına kadar ara verilmiştir.

1990 yılında kamu iştiraklerindeki kamu paylarının bir bölümünün halka arz edilmek suretiyle satışı yanında Pektim ve THY A.O.'nın sırasıyla % 7,83 ve % 1,55 oranındaki hisseleri de halka arz edilerek satılmıştır. PETkim hisselerinin halka satışında rekor düzeyde (76.119 kişi) bir taleple karşılaşmış olmasına rağmen, hisselerin ikincil piyasalarda başarılı bir performans göstermemiş olması, THY A.O. hisselerine olan talebi olumsuz etkilemiştir. Ancak diğer iştirak paylarında, özellikle de çimento fabrikalarının hisselerinin satışında talep yönünden herhangi bir sorunla karşılaşmamıştır.

Çoğunlukla kamu iştiraklerindeki devlete ait payların bir bölümün satışı şeklinde gerçekleşen halka arz uygulamalarına 1991 yılında ağırlık verilmiştir. Adana, Afyon ve Niğde Çimento fabrikalarındaki kamuya ait hisselerin bir bölümü ile TÜPRAŞ ve POAŞ gibi KİT sisteminin önemli kuruluşlarının hisselerinin 1991 yılında halka arzı gerçekleştirilmiştir. Ancak mülkiyeti tamamen devlete ait bu kuruluşların halka arz edilen hisseleri çok küçük orandadır. Dolayısıyla gerçek anlamda bir özelleştirmeyi ifade etmek yerine Borsanın ve halkın özelleştirmeye hazırlanması anlamı taşımaktadır.

Diğer yönden, 1994 yılı içinde ilk kez bir kuruluşun hisseleri uluslar arası piyasalarda halka arz yöntemiyle satılmıştır. TOFAS Türk Oto A.Ş.'nin uluslar arası halka arzından elde edilen gelir 330,0 milyon dolardır. (M: Kilci, 1998, s.50)

Uluslararası Kurumsal Arz geliri 2004 yılı itibariyle toplam (1986-2004) 485.398.706,64 YTL, Halka Arz uygulamasındaki gelir ise 2004 yılı toplam itibariyle 766.506.389,51 YTL olup toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı yüzde 25 düzeyindedir. (T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005)

4.5.7.1.3. İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında Satış

Özelleştirme uygulamalarında borsada satış işlemi 1995 yılına kadar sıklıkla kullanılan bir yöntem olmuştur. İMKB’de satış geliri 2004 yılı itibariyle toplam (1986-2004) 462.366.382,51 YTL olmuştur. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005). Fakat Borsada satış işlemi genellikle hisseleri daha önce blok olarak satılan ya da halka arz edilen kuruluşlarda bulunmaktadır. Bu işlem tek başına bir özelleştirme yöntemi olmaktan ziyade diğer yöntemlerin destekleyicisi olarak düşünülmüştür. Diğer taraftan özelleştirmede Borsa’nın araç olarak kullanılması borsanın yeterliliği ile birlikte hisseleri halka arz edilecek şirketin performansı ile yakından ilintilidir. Bu nedenle hisselerin borsada satılan kuruluşların, borsa şirketi formuna uygun ya da uygun hale getirilmiş olduğu görülmektedir. (M. Kilci, 1998, s. 57)

4.5.7.1.4. Çalışanlara Satış Yöntemi

Yasada “Satış yöntemiyle özelleştirmenin yöntemlerinden birisi olarak yer alan” çalışanlara satış, aslında bağımsız bir yöntem değil, bir uygulama biçimidir. Uygulamada şirket hisse veya varlıkları, çeşitli teşvik mekanizmaları ile birlikte çalışanlara satılabilmektedir. Halka arz yoluyla özelleştirmede çalışanlara satış uygulamasına ilk olarak TELETAS özelleştirilmesinde yer verilmiş, satışa konu hisselerin %10’u çalışanlara tahsis edilerek satış bedelinin, 4 eşit taksitle ödenmesi, hisse almak isteyenlere şirketçe kredi verilmesi şeklinde de kolaylık getirilmiştir.

Ayrıca TÜPRAŞ hisselerinin de 2000 yılı içinde gerçekleştirilen halka arz uygulamasında, TÜPRAŞ çalışanlarına, daha düşük fiyat uygulama ve taksitlendirme gibi çeşitli kolaylıklar sağlanmıştır.

4.5.7.1.5. Varlık Satış

Özelleştirme programındaki kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıkların mülkiyetinin, bir bedel karşılığı kısmen veya tamamen devredilmesidir.

Varlık satışı ile özelleştirmeye konu olan birim, kuruluşun bir fabrikası veya işletmesi olabileceği gibi, arazi, arsa, bina veya kayıtlı taşınır mallarda olabilmektedir.

1993 yılından itibaren Süt Endüstrisi A. Ş., Yem Sanayi A.Ş., Et ve Balık Ürünleri A.Ş., Sümer Holding A.Ş., Deniz Nakliyat T.A.Ş., Pektim, Türkiye Denizcilik

İşletmeleri, TURBAN, THY A.O., ORÜS, TESTAŞ ve Sivas Demir ve Çelik A.Ş.'ne ait tesis ve varlıklarını satış işlemi gerçekleştirilmiştir.

4.5.8. Kiralama Yöntemi

Kiralama yöntemi yasada “Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanım hakkının verilmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Kiralama süresine ilişkin sınırlama ise 15. Maddede en fazla 49 yıl olarak belirlenmiştir.

4046 sayılı yasa çerçevesinde kiralama yöntemiyle özelleştirme uygulaması bulunmamaktadır. (4046 Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun).

4.5.9. İşletme Hakkının Verilmesi Yöntemi

Söz konusu yöntem yasada, “kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, bedel karşılığında belli bir süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesi” olarak tanımlanmıştır.

Yöntemin kiralama yönteminden farkı; bir bütün olarak mal ve hizmet üreten birimin (fabrika, işletme v.b.) işletme hakkının bir bedeli karşılığı verilmesidir, yalnız mülkiyet devri söz konusu olmamaktadır.

İşletme hakkının devir suretiyle ilgili sınırlamada yasanın 15. maddesi ile en fazla 49 yıl olarak belirlenmiştir.

4046 sayılı yasa çerçevesinden işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirme uygulamaları limanların özelleştirilmesinden gerçekleşmiştir.

Ülkemiz özelleştirme programında işletme hakkının verilmesi yöntemine örnek olabilecek uygulamalar, özelleştirme programındaki kuruluşlardan Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'ne ait limanların özelleştirilmesinde gerçekleştirilmiştir. (İ. Baytan, 1999, s. 323).

Ayrıca; işletme hakkı devri tam olarak; kamu iktisadi teşebbüslerinin müessese, işletme, bağlı ortaklıklarına ve benzerlerine ait tesislerin belirli bir süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması hakkının devrinin yapılmasını tam olarak ifade eder. (4046 Sayılı Kanun).

Kars Süt Mamulleri Müessesesinin Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun 14.8.1985 tarih ve 85/21 sayılı karar ile gerçekleşmiştir. Bu söz konusu karar ile 1986'dan itibaren ilk üç yıl için sırayla 20 milyon TL, 40 Milyon TL ve 100 Milyon TL, takip eden 6 yıl için Toptan Eşya Fiyat Endeksinin yüzde 75'i oranında artırılacak tutar üzerinden 9 yıl süreyle özel bir firmaya kiralanmıştır. Ancak özel firmanın sözleşmede belirlenen şartlara uymaması nedeniyle, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu (KOYK)'nun 1.4.1992 tarih ve özelleştirme 92/9 sayılı kararı ile sözkonusu müessese geri alınarak Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na devredilmiştir. (M. Kilci, 1998, s. 55).

4.5.10. Yarım Kalmış Tesislerin Satış Yöntemi

Yarım kalmış tesisler geri kalmış yörelerde, istihdam ve üretimin artışının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulması kararlaştırılmış fakat finansman, üretim ve istihdam planlarının iyi yapılmaması sonucu, şimdiye kadar gerçekleştirilememiş kuruluşlardır. Yarım kalmış tesisler genellikle bir arsa ve onun üzerinde yapılmış yapılmakta olan binaları içermekte olup bir üretim söz konusu değildir.

Yarım kalmış bu tesislerin özel kişi ve kurumlara bir sınai tesis kurmak ve işletmek üzere devri de ÖİB bünyesinde sürdürülmektedir. Tesislerin satışındaki esas amaç, adeta görülmemiş şekilde bulunan ekonomik değerleri, milli ekonomiye geri kazandırmaktır. Ancak bu tesislerin birçoğu ekonomideki kuruluş yeri faktörlerinde ön görülen nitelikleri taşımaktadır. Hemen hemen tümü Doğu bölgesinde bulunan bu tesisler hammadde kaynağından, nitelikli emek gücünden uzak durmaktadır. Birçoğunun politik nedenlerle temellerinin atıldığı bilinen bu tesislerin satışında bazen talebin ortaya çıkmaması, bazen de uygun bir bedel üzerinde anlaşılabilmesi gibi çeşitli sorunlar bulunmaktadır. (G. Sevil, 1996, s. 11).

Özelleştirme uygulamaları yarım kalmış tesislerin satışı ve devriyle başlamış ve 16 yıllık bir süreçte; 162 kuruluşta hisse senedi veya varlık satışı şeklinde özelleştirme uygulaması yapılmış, bu kuruluşlardan 14 ünde hiç kamu payı kalmamıştır. 1 kuruluş ise bedelsiz olarak devredilmiştir.(A. Yetim, 1999).

4.5.11. Halka Arz + Blok Satış Yoluyla Özelleştirme

Bu yöntem; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan durumu iyi olanların önce blok olarak satılması, daha sonra da belli şartlar altında bu şirketlerin hisselerinden bir bölümünün vatandaşlara ve çalışanlara bir bedel karşılığında devredilmesi, şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Tablodan da bu yöntemle ilgili uygulamalar görülmektedir. (M. Afşar, 1999, s. 167)

Tablo 12: Türkiye’de Halka Arz + Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN veya HALKA ARZ EDİLEN KAMU PAYI (%)	SATIŞ TARİHİ	BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ BEDELİ (ABD Doları)	HALKA ARZ BAŞVURU SAYISI
AFYON ÇİMENTO					
- Blok Satış	99.60	51.00	8/9/85	13.000.000	
- Halka Arz	48.60	39.87	21-26/3/91	8.422.698	12.591
TOFAŞ OTO TIC.					
- Blok Satış	39.00	16.00	22/2/91	13.070.000	
- Halka Arz	23.00	1.36	13-14/6/91	966.248	3.147
NIĞDE ÇİMENTO					
- Blok Satış	99.84	12.72	13-14/5/91	2.647.286	1.125
- Halka Arz	87.12	87.10	23/3/92	22.500.000	
ÇUKUROVA ELEKTRİK					
- Blok Satış	18.65	5.45	16-17/4/9C	38.829.409	22.184
- Halka Arz	11.50	11.25	16/2/93	81.096.791	
KEPEZ ELEKTRİK					
- Blok Satış	42.05	8.14	16-17/4/9C	9.390.359	8.320
- Halka Arz	25.39	25.39	16/2/93	33.158.988	
NETAŞ					
- Blok Satış	49.00	20.00	1/3/92	27.816.447	
- Halka Arz	29.00	7.75	3-5/11-12/3/93	8.723.623	4.897
GİMA					
- Blok Satış	54.68	4.15	3-4/6/91	406.902	283
- Halka Arz	50.38	94.05	2/3/93	21.787.413	
TELETAŞ					
- Blok Satış	40.00	22.00	29/2-2/3/88	13.090.225	41.695
- Halka Arz	18.00	18.00	19/8/93	21.002.400	
USAŞ					
- Blok Satış	100.00	70.00	9/2/85	14.450.000	
- Halka Arz	30.00	30.00	20-22/10/93	15.205.871	4.672
			TOPLAM	345.564.660	98.914
			Halka Arz	97.682.621	
			Blok Satış	247.882.039	

Not: Halka arzedilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynak: Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde Özelleştirme ve verimlilik ilişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama), M. Afşar, 1999, s. 167.

Türkiye’de bu yöntem kullanılarak 1999 yılı itibariyle 9 kuruluşun özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş ve uygulamalar sonucunda elde edilen satış tutarı ise 345,5 milyon dolar olarak belirlenmiştir. Bu tutarın yaklaşık % 71’i olan 247 milyon dolar olarak belirlenmiştir. Bu tutarın yaklaşık % 71’i olan 247 milyon doları blok satıştan sağlanmıştır. Aynı zamanda “halka arz + blok satış” yönteminin kullanılmasıyla yapılan uygulamaların, toplam özelleştirme uygulamaları içindeki oranı (bir önceki yöntem olan halka arz yöntemi gibi) yaklaşık % 15 düzeyindedir.

4.5.12. Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi Yöntemi

“Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ile ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.” Kıyı Kanunu ve Orman Kanunu gibi kanunların getirdiği sınırlamalar çerçevesinde uygulanmaktadır.

4046 sayılı kanunda yer alan bu tanımdan hareketle “mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi” yönteminin unsurlarını şu şekilde ifade etmek mümkündür.

1. Bu yöntemin konusu, özelleştirme programındaki kuruluşlara ait “mal ve hizmet üretim birimleri” olabileceği gibi, arsa, arazi, bina gibi varlıklarda olabilecektir.

2. Bu yöntemin uygulanmasında, özelleştirme konusu mal veya hizmet üretim birimi veya varlıkların “mülkiyet hakkı” bunlar üzerindeki mülkiyetin gayri ayni devam ettiği süre içinde de, özelleştirme programındaki kuruluşa ait olmaya devam etmektedir.

3. Mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi, Medeni Kanunda yer alan şekil ve şartlara tabidir.

4. Mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi yönteminde, özelleştirmeye konu olan mal ve hizmet üretim birimi veya varlığın sahibi (maliki) olan özelleştirme programındaki kuruluş;

– Malik sıfatıyla kendisine ait olan kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza göstermekle yahut;

– Kendisine ait mülkiyete bağlı kullanmaktan vazgeçmektedir. (İ. Baytan, 1999, s. 329).

Ayni haklar kişilere maddi mallar üzerinde egemenlik ve yetki sağlayan ve

varlığı herkese karşı ileri sürülebilen haklar olup, Medeni Kanunda yer alan aynı haklar, mülkiyet, irtifak, rehin hakları ve gayrimenkul mükellefiyetidir.

4046 sayılı yasa da yer alan söz konusu yöntem, mülkiyet hakkı dışında maddi mallarla ilgili hak ve yetkilerin Medeni Kanunda yer alan usul ve esaslar çerçevesinde devrine yöneliktir.

4.5.13. Gelir Ortaklığı Modeli ve İşin Gereğine Uygun Sair Hukuki Tasarruflar Yöntemi

Yasada 5. özelleştirme olarak ta yer almakla birlikte, gerek gelir ortaklığı modelinin tanımına, gerekse de sair hukuk tasarrufların neler olabileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

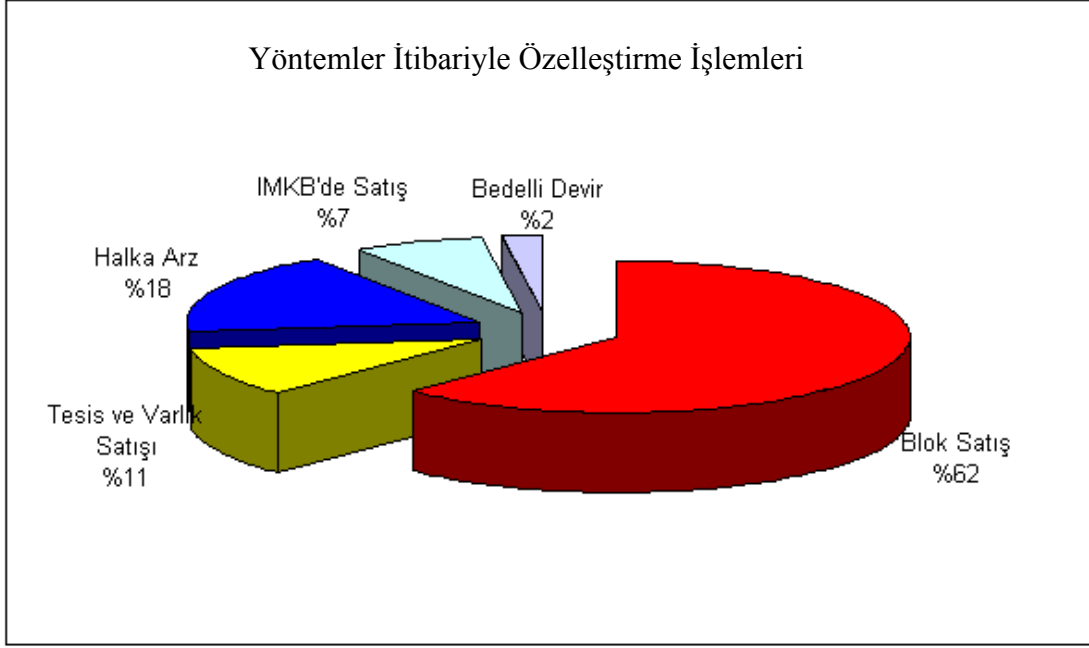
Aslında kamu kurum ve kuruluşlarına (KİT.ler dahil) ait alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Altyapı tesisleri de kanunda köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik demir ve hava limanları v.b. şeklinde tanımlanmıştır.

Bu yönüyle, doğal tekel niteliğindeki kamu faaliyetlerinden elde edilecek gelirle özelleştirmenin ortak olmasını sağlamak amacıyla kamu yatırımları için finansman temini amaçlanmaktadır.

Gelir Ortaklığı Modeli, mülkiyet devrini içermekte, sadece ait olduğu tesisin gelirine ortak olmayı ifade etmektedir. (M.Kilci,1998.s.53)

Yöntemler itibariyle özelleştirme işlemlerini incelediğimizde aşağıdaki grafikten de anlaşılacağı üzere en yüksek oran %62 ile Blok Satışlardadır. Bedelli Devir ise tam aksine %2 oranıyla rağbet görmediği aşikârdır.

Grafik 3. Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005

Söz konusu yöntemlerin her biri kendilerine göre avantaj ve dezavantaj taşımakta olup kuruluşun ve sektörün özelliklerine, özelleştirme beklentilerine göre en uygun yöntemin seçilmesi gerekmektedir. Örneğin blok satış yöntemi, kuruluş ve hizmetin özelliğine göre gerekli önlemler alınmazsa, kamu tekelinin özel tekele dönüşümünü sonuçlandırabilir. Sermayenin tabana yayılması ilkesi açısından en uygun yöntem olan halka arz yöntemi de, hisselerin büyük bir kısmının arz yoluyla devredilmesi halinde yönetim boşlukları yaratmaktadır. Diğer bir deyişle beklenen amaçların gerçekleşmesi doğrultusunda, uygulanan yöntemle birlikte, ek önlemlerde alınması gerekebilir.

4054 sayılı Rekabet Yasası ile blok satış yönteminin yaratabileceği tekelleşme sakıncasına karşı bazı önlemler getirilmeye çalışılmıştır. 4054 sayılı Yasa ve Rekabet Kurumu tarafından, sadece özelleştirme uygulamalarına münhasır olmak üzere çıkarılan tebliğler çerçevesinde, özelleştirme sürecinde ihale işlemlerine başlamadan önce kamu kurumlarının ilgili pazarlarda sahip olduğu hakim durumun özelleştirme sonrası akıbeti ve bu hakim durumun devrinin ilgili pazardaki rekabet üzerine etkilerine ilişkin Rekabet Kurulunun görüşünün alınması ve ihale sonrasında özelleştirme yoluyla devralma işleminin Rekabet Kurulu'nun iznine tabi kılınması ile Rekabet Politikasının Özelleştirme işlemlerinde, etkin bir rol oynaması sağlanmıştır.

Yukarıda özetlenen özelleştirme işlemlerine yönelik rekabet kurallarının uygulanma usulü devralma öncesi döneme ilişkindir. Devralma işleminden sonra söz konusu teşebbüsün diğer tüm teşebbüsler gibi Kanun'un hükümlerine tabi olacağı açıktır. Bu noktada, özellikle kanunun "Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması"nı yasaklayan hükümler önem kazanmıştır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi tekelleşme ve Kartelleşmenin önlenmesi konusuna titizlikle yaklaşmıştır. Mahkeme Anayasanın 167. ve 172. maddesinde devlete verilen görevleri dikkate alarak, "..... özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerde, tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önlemeye, tüketicileri korumaya yönelik kuralların bulunması zorunludur..... (çünkü) özelleştirilecek kuruluş tekel kurumunda ise, kamu tekelinin yerini özel tekelin alması kaçınılmazdır.... Özel tekel durumunda.... mal ve hizmet fiyatları kamu tekelinde olduğundan daha yüksekte belirleneceği gibi kalite de olumsuz etkilenecektir" yorumunu yaparak bu durumun önüne geçmek için ilgili yasalarda gerçek ve tüzel kişilerin uyacağı koşullar ile devletçe yapılacak yönetim ve denetimin ilke ve yöntemleri ile uygulanacak yaptırımların gösterilmesini istemektedir. (H. Canpolat, Temmuz 1998, s.4)

4.5.14. Kaynak Kullanımı

Özelleştirme İdaresince özelleştirme kanunu (4046 sayılı kanun) kapsamında yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler, aynı kanunun 10 uncu maddesine göre öncelikle özelleştirme idaresinin genel yönetim giderleri ile özelleştirme kapsamındaki şirketlerin mali yapılarının iyileştirilmesinde kullanıldıktan sonra varsa arta kalanı hazineye devredilebilir ve borç ödemelerinde kullanılabilir niteliktedir.

Aşağıdaki bölümde özelleştirme gelirlerinin kullanımı ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.

4.5.14.1. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Kanunun 10 uncu Maddesi

4046 sayılı kanun özelleştirme portföyündeki kuruluşlardan elde edilerek gelirlerin dağılımını düzenlemektedir. Bu kanunun 10 uncu maddesi esas olarak özelleştirme fonunun kullanım alanlarını düzenlemekte ve bu bağlamda Hazineye aktarılacak kaynak konusunda hükümler getirmektedir. Buna göre kanunun 9 uncu

maddesinde sayılan özelleştirme gelirleri ve diğer gelirler aşağıda tam metni verilen 10 uncu madde çerçevesinde kullanılacaktır.

“a) İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

b) (Değişik: 3/7/2005-5398/4 md.) Bu Kanunun 22 nci maddesi gereğince yapılacak ödemelerde,

c) Bu Kanunun 24 üncü maddesi gereğince yapılacak ödemelerde,

d) Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

e) İdareye devredilen kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,

f) İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınmasında,

g) Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

h) Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,

ı) İdareye devredilen kuruluşlara idarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında,

i) İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,

j) Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,

k) (Mülga: 3/7/2005-5398/11.madde)

l) Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde ve kurulun özelleştirme ile ilgili olarak belirleyeceği alanlarda, kullanılır.

Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı tazminatı ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasına öncelik verilir.”

Bu şekilde yapılan kullanımlar sonrası varsa kalan nakit fazlasının ne şekilde ve hangi koşullarda Hazineye aktarılacağı ise maddenin izleyen fıkrasında yer almıştır.

Buna göre;

“(Değişik: 23/05/2000 4568/2 md.) Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz.”

Görülebileceği gibi özelleştirme mevzuatı özelleştirme gelirlerinin ancak idarenin kanunda sayılan giderlerini yaptıktan sonraki kısmının Hazineye aktarılmasını ve bu meblağların sadece iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmasını öngörmektedir.

Tüm bu bilgiler ışığında T.C. Özelleştirme İdaresinin web sayfasında yayınlanan “Gerçekleştirilen uygulamalar” başlığı altında verilen özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlerin nasıl kullanıldığını hukuki çerçeve içerisinde ayrıntılı bir şekilde incelemekte fayda bulmaktayım.

1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 21.9 milyar \$ düzeyindedir.

Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Aralık 2004 itibariyle 4.5 milyar YTL (8.6 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 0.9 milyar YTL’lik (2.3 milyar \$) temettü geliri ve 4.1 milyar YTL’lik (3.4 milyar \$) diğer kaynaklarla birlikte 1985 – 31 Aralık 2004 dönemi toplam kaynakları 9.5 milyar YTL (14.3 milyar \$) düzeyine ulaşmaktadır.

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 9.2 milyar YTL (13.9 milyar \$) tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98’lik bir bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazine’ye aktarmaya ilişkin ödenen tutarlardır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 3 ana başlık altında toplanmaktadır.

Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 6.1 milyar \$ düzeyinde ve toplam kaynakların %44’ünü kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme

sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

Bu ödemeler belirttiğimiz üzere 4046 sayılı kanunun 10 uncu maddesi esas olarak özelleştirme fonunun kullanım alanlarını içermektedir. Buna göre kanunun 9 uncu maddesinde sayılan özelleştirme gelirleri ve diğer gelirler 10 uncu madde çerçevesinde kullanılacaktır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımının ilkinin teşkil eden; özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir kısmı 4046 sayılı yasanın 10 uncu maddesinin I bendinde belirtildiği üzere; “Özelleştirme Fonunda toplanan gelirlerin kullanımında; iş kaybı, tazminat ödenmesi ve diğer hizmetlerin verilmesine, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması amacıyla idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında öncelik tanır” şeklinde ifadeye uymaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemini ise, aynı tarih itibarıyla 3.6 milyar \$ düzeyinde ve toplam kullanımların % 26’sını kapsayan ve Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu’na yapılan aktarmalardan oluşturmaktadır. Bu Fon’un kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlanmıştır. 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından beri aktarma yapılmamıştır. (31 Aralık 2004 tarihi itibarıyla)

(23/05/2000-4568/2 md); “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına nakil ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz.”

Görüldüğü üzere özelleştirme mevzuatı özelleştirme gelirlerinin ancak idarenin kanunda sayılan giderlerini yaptıktan sonraki kısmının Hazineye aktarılmasını ve bu meblağların sadece iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmasını öngörmektedir.

Üçüncü kullanım kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi tutarlardan oluşmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 3.9 milyar \$ düzeyinde olup, toplam kullanımların %28’ini kapsamaktadır. (T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005)

Üçüncü kullanım kalemi yine 4046 sayılı Kanunun 10 uncu maddesini; “Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara

ait her türlü evrakın satın alınmasında” ayrıca, “Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında” kullanılmaktadır yorumunu kapsamaktadır.

Yukarıda belirtilen üç ana kullanım kalemi toplamı olan 13.6 milyar \$ düzeyindeki tutar, toplam kullanımların % 98’ini kapsamakta ve özelleştirme olgusu var olsa da, olmasa da, devletin bir şekilde Hazinesinden yapmak zorunda olduğu tutarlardan oluşmaktadır. (T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2004)

Bu arada özelleştirmeye bağlı olarak yapılan ve gider-masraf olarak tanımlanabilecek, uygulamalar için yapılan danışmanlık, ihale ilanları ile reklâm ve tanıtım giderleri ise toplam kullanımların yalnızca % 1’ini oluşturmaktadır.

Aşağıda, açıklanan bu bilgiler Özelleştirme İdaresinin yayınlamış olduğu tabloda belirtilmiştir.

Tablo 13: 1986-2004 YILI ÖZELLEŞTİRME İDARESİ KAYNAK - KULLANIM
TABLOSU \$

1986 - 2004 DÖNEMİ KULLANIMLAR (\$)					
Yıllar	1986-2002	2003	2004	Toplam	Toplam
	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	(%)
ÖZ.KAP.KURULUŞLARA İLİŞKİN ÖDEMLER	5.275.955.436	385.909.922	464.473.164	6.126.338.522	44,13
- Sermaye İştiraki	3.648.749.793	234.640.415	369.102.087	4.252.492.295	30,63
- Kredi Biçiminde Verilen Borç	1.117.707.226	138.182.259	41.162.410	1.297.051.895	9,34
- S. Yardım Zammı Ödemeleri	56.349.654	1.142.869	0	57.492.523	0,41
- Öz. B. İş Kaybı Tazminatı Öd.	40.972.865	8.278.716	25.565.035	74.816.616	0,54
- Öz. Son. Taz. v.b. D. Pers. Öd.	78.638.142	2.852.182	7.569.581	89.059.905	0,64
- %30 Erken Emekli. Primi Öd.	14.944.587	813.481	21.074.051	36.832.119	0,27
- Öz. Gelirinden İlgili Kur. Öd.	318.593.169	0	0	318.593.169	2,30
ÖZ. UYG. İLİŞKİN ÖDEMELER	239.043.231	4.809.262	8.063.538	251.916.031	1,81
- Denetim - Danışmanlık Gid.	52.721.307	2.931.207	1.267.548	56.920.062	0,41
- İhale İlanı Giderleri	44.805.807	1.873.305	6.795.990	53.475.102	0,39
- Reklam ve Tanıtım Giderleri	7.272.894	4.750	0	7.277.644	0,05
- İMKB'de H. Senedi Alımı G.	134.243.223	0	0	134.243.223	0,97
BORÇ ÖDEMELERİ	1.915.590.286	91.244.402	1.930.621.858	3.937.456.546	28,37
- Özel. Bono/Tah. Anapara Öd.	1.104.467.201	49.832.755	1.564.085.292	2.718.385.248	19,58
- Özel. Bono/Tahvil Faiz Öd.	634.327.571	41.411.647	366.536.566	1.042.275.784	7,51
- D. Boçlar Faiz/Kur F./K. Vergi	176.795.514	0	0	176.795.514	1,27
DİĞER KULLANIMLAR	3.528.209.039	12.147.289	25.308.297	3.565.664.625	25,69
- G.Yön.Gid. İdareye Aktarılan	54.126.873	5.019.818	7.504.819	66.651.510	0,48
- Hazine'ye Aktarma	3.403.845.926	0	0	3.403.845.926	24,52
- Diğer Kullanımlar	70.236.240	7.127.471	17.803.478	95.167.189	0,69
TOPLAM KAYNAKLAR	10.958.797.992	494.110.875	2.428.466.857	13.881.375.724	100,00

Not: Bu tabloda yer alan rakamlar, özelleştirme Fonu Hesabı ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin diğer özel hesaplardan nakit çıkış tutarlarını göstermektedir.

Kaynak: T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005.

SONUÇ

Türkiye, 1980'lere doğru Dünya'da esmeye başlayan liberalizm rüzgarının sonucu meydana gelen ekonomik gelişmelerin dışında kalamamış, 24 Ocak 1980 tarihinden alınan bir dizi kararlar, serbest piyasa ekonomisine geçiş yolunda önemli bir adım atılmış ve yeni bir ekonomik anlayış benimsenerek, ekonomik alanda yeni bir dönem başlamıştır. Bunun sonucu olarak, devlet müdahaleciliğini azaltacak tedbirlerin yanında, kamu sektörünün küçültülmesi amacıyla, özelleştirme konusu ülke gündeminde yer almıştır.

Yapılan teorik araştırmada, özelleştirme, liberal bir anlayış çerçevesinde “devletin ekonomiye müdahalesinin asgari düzeye indirilmesi ya da tamamen kaldırılmasına yönelik uygulamalar bütünü olarak tanımlandığı gözlenmiştir. Liberalizm kavramı, özelleştirmeye ilgili bütün tartışmaların temelinde yer alan çekirdek bir kavram olarak görülmüştür. Özelleştirmenin özü adeta bu kavramın içeriğinde bulunmaktadır. Hür ve serbestliğin mutlak savunuculuğunu yapmaktadır.

Özünde liberalizm felsefesini taşıyan özelleştirmenin 1980'li yıllarda tüm Dünya'da popüler olmasının en önemli nedenleri; KİT'lerin uyguladığı istihdam politikasının yanlılığı, KİT'ler üzerinde etkinlik ve verimlilik açısından yapılan ampirik çalışmalarda, özel teşebbüsün kamu teşebbüslerine oranla daha üstün duruma geçmiş olduğunun tespiti, özel mülkiyetin verimlilik ve etkinliğin artmasına yol açtığı teziyle, iktisadi dinamiklerin serbest piyasa şartları içinde daha ziyade bir etkinlik ve refah artışına neden olduğu tezi olarak sıralanabilir.

Yukarıdaki bütün bu ifadelerden sonra, özelleştirmenin bütün dünya ve ülkemiz açısından çok önemli sosyo-ekonomik bir olgu olduğu, bu olguya ayak uydurmanın toplumların geleceği açısından çok büyük bir önem taşıdığı yerinde zamanında ve kararında (dozunda) hassas plan ve programlarla uygulanmasının gerekli olduğu bir gerçektir.

Özelleştirme uygulamalarının başarıya ulaşmasındaki en önemli unsurlardan biri de, hukuki alt yapının iyi hazırlanmış olmasıdır. Özellikle, planlı ve karma ekonomik yapıdan liberal ekonomi sistemine geçme çabalarının önemli bir ayağı olan özelleştirmenin, ciddi bir yargısal ve bürokratik “direnişle” karşılaşması mümkündür. Bu “direniş”te, kamu yararının korunması düşüncesi ve kamusal varlıkların özelleştirilmesinde, “özel menfaatlerin” bulunduğu inancı oldukça etkili olmuştur. Unutulmamalıdır ki, özelleştirme uygulamalarında kamu yararının korunmasının en önemli yolu özelleştirme usul ve esaslarının yasal düzenlemeler ile belirlenmesidir.

Kamu yararı dar anlamda kullanılırsa, mülkiyet hakkının sınırlandırılması ile ilgilidir. Geniş anlamda bütün toplumsal değerleri kapsayan bir nitelik kazanabilir. Kamu yararı kavramı yanında toplum yararı, ortak iyilik, toplumsal refah, genel yarar gibi birçok yerde birbirinin yerine kullanılan çeşitli kavramlar bulunmaktadır. Bu kavramların ortak noktası, tümünün “bireysel çıkar”dan farklı, onun üstünde veya dışında bir yarar ifade etmesidir. Dolayısıyla gerçek ayrım “Kamu yararı ile toplum yararı arasında değil, kamu yararı ile bireysel çıkar arasındadır.” Çünkü, toplum yararı ile kamu yararı kavramları arasında fark vardır. Kamu yararı kurulu düzenin korunmasındaki çikardır. Kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, kamu yararı özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına gelir. Toplum yararı ise ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarlarını ifade eder. Düzenin ortak çıkar koruyucu niteliği, alt yapıyı oluşturan mülkiyet anlayışına bağlıdır. Alınacak bir tedbir kamu yararı gereği olduğu halde toplum yararına olmayabilir. Örneğin otopark yeri olarak bir yerin kamulaştırması kamu yararı gereği sayılabilir. Fakat burada toplum yararı gereği bir işlem yoktur. Park yeri, özel oto sahipler için, özel mülkiyeti koruyucu bir olanaktır. Buna karşılık, arsa üzerine yapılacak yapının sosyal konuş tipinde olmasını emreden bir yasa hükmü toplum yararınadır.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

AFŞAR, Muharrem (1999); Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları: No:161, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları: No: 159, Eskişehir, 1999.

ALTINTAŞ, M. Berra (1998); Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri, Yayın No: 8, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Sermaye Piyasası Kurulu, İstanbul, 1998.

BAYTAN, İlhan (1999); Özelleştirme, Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler, İletişim Yayınları, Ankara, 1999.

BOLAY, S. Hayri (1985); Felsefi Doktrinler Sözlüğü, 2. Baskı, Ötüken Yayınları, İstanbul, 1985.

CEYLAN, Ali - VERGİLİEL, Melek (1989); Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 17, U.Ü.İ.İ.B.F. İşletme İktisadi ve Muhasebe Araştırma ve Uygulama Merkezi, No: 17, Bursa 1989.

ÇAKAL, Recep (1996); Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, Ankara, DPT: 2455, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programı Dairesi, Temmuz, 1996.

DOĞAN, Yahya (1993); Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir, Fakülteler Kitapevi, 1993.

Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Üzerine Bir Araştırma (1998); Sağlık - İş Yayınları - Araştırma Dizisi, Sağlık - İş Yayınları, Ankara, 1998.

KARATAŞ, Cevat - ÖNİŞ, Ziya (1994); Dünyada Özelleştirme ve Türkiye, Tüses Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Araştırma Raporları, İletişim Yayınları, Temmuz 1994.

KARCIOĞLU, Fatih (1997); Özelleştirme Örgüt İklimi (Çimento Fabrikalarında Bir Uygulama), Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, 1997.

KEPENEK, Yakup (1990); 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmesiyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Gerçek Yayınevi, İstanbul, Ocak 1990.

KİLCİ, Metin (1994); Başlangıçtan Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz 1994.

KİLCİ, Metin (1998); Ek ve Değişiklikleri ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Mevzuatı, 2. bs. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz 1998.

MÜDERRİS, Zehra (1995); Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirme Konusu ve Şeker Sektöründe Özelleştirme, Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi İktisat Anabilim Dalı, 1995.

Özel İhtisas Komisyon Raporu (1993); Özelleştirme, Türkiye Ticaret, Sanayi ve Deniz Ticareti Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB)

Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyon Raporu (1994); Ankara: DPT, Kasım, 1994.

SEVİL, Güven (1996); Borsada Satış Yoluyla Özelleştirme, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1996.

ŞAHİN, Hüseyin (1997); İktisada Giriş, 5. Baskı, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa, 1997.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Genel Rapor 2000, (2002); Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar ve Diğer Kuruluşlar, İştirakler, Ankara, 2002.

Yap-İşlet-Devret Modeli İle Yapılan "İzmit Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi" Hakkında Sayıştay Raporu, 2002, T.C. Sayıştay Başkanlığı

YAZICI, Kuddusi (1997); Özelleştirmede Derleme Yöntemleri ve Derleme Kriterleri, Yıllık Programlar ve Konjonktür Derleme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi Başkanlığı, Uzmanlık Tezi - DPT, Ağustos 1997.

YASİN, Melikşah (2006); Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Yönü, İstanbul, 1. Baskı, Beta Yayınları, 2006.

YILDIZ, Gülsevil (1994); Özelleştirme-Boyutları, Seçilmiş Ülkelerde Deneyimler ve Türkiye Uygulamaları, Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Anabilim Dalı, 1994

YÜKSEL, Erkan (2000); Basın ve Siyaset Gündeminde Özelleştirme, Özelleştirme Konusu Üzerine Bir Gündem Belirleme Araştırması, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1253, İletişim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 41, Eskişehir, 2000.

MAKALELER

AKYÜZ, Yılmaz (1994); “Ekonomide Liberalleşme ve Sanayileşme Latin Amerika Denetimi”, İktisat ve İşletme Finans Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 96, s. 2-18.

OKTAR, Suat (1991); “Doğu Avrupa’nın Yeni Sloganı: Karl Maks Öldü Yaşasın Adam Smith”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 28, Sayı: 6, s. 37-42.

“Özelleştirme; Meksika ve Arjantin’de Özelleştirme Uygulamaları (1993), Görüş Dergisi, Sayı: 11, Eylül 1993.

ÖZMEN, Selehattin (1990); “Özelleştirme Alanında Dünya’dan Görüntüler”, Maliye Yazıları Dergisi, Sayı: 25, Temmuz/Aralık 1990, s. 89-95.

SARIKAMIŞ, Cevat (1991); “Özelleştirmede Başka Bir Yöntem”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Nisan 1991.

SAYER, Günay (1986), “Kamu İşletmelerinin Özelleştirilmesi – Britanya, Örneği”, Yıl: 8, Sayı: 88, Haziran 1986, s. 43-47.

TANDIRCIOĞLU, Haluk (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 4, Sayı:3, s. 198-224.

UZUN, Sadi (1987); “Özelleştirme ve Gelir Ortaklığı Senetleri”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Eylül, 1987.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

2004 Yılı Özelleştirme Uygulamaları (2004), T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2004, www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2004_uygulamalar/2004_uygulamalar.htm.

2005 Yılı Özelleştirme Uygulamaları (2005), T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2005, www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2005_uygulamalar/2005_uygulamalar.htm

ACARTÜRK, Ertuğrul (2001); “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, www.econtürk.org/yerel/yonetimler.doc

AKDİŞ, Muhammet (1994); “Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, makdis.pamukkale.edu.tr

ARDIYOK, Şahin (2002); “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, www.canaktan.org/ekonomi/altyapi_ekon/genel_olarak.htm.

ARISOY, Ebru – BAYAR Güzin – SORANLAR Burak (2004); “Asya’nın Devi Çin Halk Cumhuriyeti”, www.dtm.gov.tr

BASTIRMACI, Atilla (1998); “Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci”, www.foreigntrade.gov.tr/eod/d-dergi/1Ekim1998/dogu.htm

CANPOLAT, Hasan (1993); “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Kavramı”, www.treasury.gov.tr/makaleler/hcanpolat.pdf

FİLİZ, Önder, (2002); “Özelleştirme”, www.rocerdem.net

GÜRAK, Hasan (2003); “Küreselleşme nereye Götürüyor? Doğrudan Yabancı Yatırımlar, Verimlilik ve Gelir Dağılımı”, www.ceterisparibus.net/uluslararası/makaleler.htm

HANKE, Steve (1985), “Özelleştirme Teorisi”, Çeviren: Fevzi Devrim, www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu_ekonomisi_/genisleme/devrim_ozellestirme_teorisi.htm

HANKE, Steve (1985); “The Theory of Privatization”, In: Stuart M. Buttlar, (Ed), The Privatization Option, A Strategy to Shinkig the Size of Goverment Washington D.C.: The Heritage Foundation, 1985. s. 1-14.

HARTLEY, Keith (1986); Economic Affairs, Vol. 6, No: 5, (June-July 1986)

HARTLEY, Keith (1986); Özelleştirmede İhale Yöntemi: Rekabete Doğru Bir Adım, Çevrin: Kamil Tüğen, www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu_ekonomisi_/genisleme/tugen_hartley_ozellestirme.htm

IMF Niyet Mektubu (2003); Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Ref. B. 02.1. HM.O.DE.İ.02.00/500, Ankara, www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/5ggnmty/php

IMF Niyet Mektubu (2005); Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Ref: B.Dr.1 Hm ODEİ 02.200/500/63930, Kasım 2005

İMRE, Erol (2001); “Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli, Yasal Çatısı, Uygulaması”, T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, www.ydk.gov.tr

KARABALIK, Hakan (1998); “Orta Avrupa Ülkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve Özelleştirme”, www.caterisparibus.net/uluslararası/makaleler.htm

KAYA, Ercan (2002); “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/2002-2/index.htm.

OCAKVERDİ, Eren (2004); “Türkiye’de Özelleştirme Süreci”, www.tusiad.org/yayin/gorus/60.pdf

Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Bazı Kanun Hükmünde Kararnameler, www.mevzuat.adalet.gov.tr

ÖZTÜRK, Nursel (2002); “Değişen Devlet Anlayışı ve Özelleştirme”, www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm

SARAÇ, Osman (2000), “Kamu Yararı Kavramı”, [www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%\(S_139\)%20SARAC.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%(S_139)%20SARAC.pdf)

SARISU, Ayhan (2003); “Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme – Genel Bir Değerlendirme”, www.geocities.com/ceteris_paribus_tr/a_sarisu.doc

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (2005); “Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 2001, 2002, 2003 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine Dair Rapor”, Sayı: 2005/4, www.cankaya.com.tr/tr_html/DDK/oibhtm

T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program (2001), www.ekutup.dpt.gov.tr/ab/kep/2001.pdf

T.C. Katılım Öncesi Ekonomik Program (2005), www.ekutup.dpt.gov.tr/ab/kep/2005.pdf

T.C. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme Yöntemleri, www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm

T.C. Petrol İş Araştırma Raporu (2005); “Özelleştirme ve Türkiye” www.petrol-is.org.tr/web_arastirma/ozellestirme/turkiye/OZELLESTIRME-OZELLESTIRME.htm

TEKİN, A. Güner (2002); “Zorunlu Tasarrufların Özelleştirilmesi ve Kupon Yöntemi”, www.angelfire.com/ok4/aligunertekin/makaleler6.pdf

ULUSOY, Ahmet – VURAL, Tarık (2003); “Yerel Yönetimleri Özelleştirme Yöntemleri”, www.econturk.org/yerelyonetimler.doc

UNAKITAN, Kemal (2004); “Maliye Bakanı Kemal Unakitan’ın 2003 Yılı Özelleştirme Uygulamaları ve 2004 Yılı Özelleştirme Programına İlişkin Basın Toplantısı” www.oib.gov.tr/duyuru/11_02_2004_2004_YILI_PROGRAMI.htm

UNAKITAN, Kemal (2005); “2005 Yılı Özelleştirme Uygulamaları Basın Toplantısı, T.C. Özelleştirme İ Dairesi Başkanlığı, 2005, www.oib.gov.tr/duyuru/basinda_ozellestirme.htm.

ÜNAL, Ömer Faruk (1999); “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler”, www.gafgaz.edu.az/journal/belediye%20hizmet.pdf

YETİM, Ahmet (1999); “Özelleştirme Çalışmaları Ne Durumda?”, www.izto.org.tr